

Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

Pobreza, exclusión y desigualdad



Índice

Presentación	9
Pobreza, exclusión y desigualdad	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS	
Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala	73
<i>Priscila Hermida</i>	
Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).	121
<i>Denis Baranger</i>	
Las familias: su papel en la superación de la pobreza	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL	
Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
La cohesión social en Iberoamérica	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Envejecer en el siglo XXI en América Latina.	223
<i>Paulina Osorio</i>	
La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino	249
<i>Clara Craviotti</i>	

POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA

Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina	303
<i>Juan Ponce</i>	
Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos	317
<i>Valeria Llobet</i>	
Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos

Valeria Llobet*

Resumen

Esta ponencia desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios. Estas reflexiones forman parte de la investigación “Los discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes”.

Es un estudio de planes y programas contextualizados en sus entornos de implementación y un análisis de los discursos y prácticas de los actores, siguiendo un “modelo espiralado”. Este supone que el nexo entre los planes, los programas y los sujetos, está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía.

La propuesta empírica consiste en el análisis de dos grupos de estrategias estatales: el Plan Familias por la Inclusión Social y los planes y programas distritales del área metropolitana de Buenos Aires, dirigidos a la población infantil y adolescente. Analíticamente, se revisa el tipo de formulación de problemas, necesidades y derechos, así como la caracteriza-

* Centro de Estudios en Democratización y Derechos Humanos, Escuela de Posgrado, Universidad Nacional de San Martín / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). v_llobet@yahoo.com.ar

ción de la población destinataria, para interpretar el tipo de planteos respecto a la ciudadanía y a las modalidades de integración social propuestos por tales estrategias estatales.

Introducción

La presente ponencia desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios de las mismas. Estas reflexiones conforman parte de la investigación “Los discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes”.

Esa indagación tiene como objetivo describir cómo, mediante las políticas sociales, se configuran discursos sobre los adolescentes, sobre los problemas de tal población y sobre el tipo de intervenciones apropiadas para abordar dichos problemas. Apunta a contribuir a los problemas teóricos que surgen de la articulación entre las modalidades de integración social promovidas por las políticas sociales y los procesos de ampliación de ciudadanía, en la población adolescente en situación de vulnerabilidad social. Este planteo supone considerar los resultados e impactos de las políticas sociales, en su calidad de formaciones discursivas, con impactos en la construcción de sujetos, necesidades y problemas.

A propósito de estas reflexiones, cabe recordar que las políticas sociales para la adolescencia se enmarcan en una agenda internacional de reconocimiento de derechos a la población infanto-juvenil y de políticas dirigidas a la pobreza, al tiempo que se inscriben en la discusión general sobre los procesos de inclusión social y una nueva arquitectura del estado de bienestar. No obstante, en las discusiones existentes parece estar ausente como eje de debate y de análisis el poder responder en qué condiciones las políticas institucionalizadas podrían promover procesos de ampliación de derechos e integración social de las generaciones más jóvenes. Del mismo modo, si la ciudadanía social tal como ha sido concebida está siendo desmantelada, en especial en lo que respecta a las generaciones jóvenes, es

necesario plantear la pregunta por los discursos, prácticas y procesos estatales que la estarían reemplazando (Schild, 2000).

La importancia de abordar estos problemas es doble. Primero, existe una razón de orden demográfico y de prioridad social, ya que la mayoría de la población en situación de pobreza en la región está conformada por niñas, niños y adolescentes. Al mismo tiempo, las restricciones en el acceso al ejercicio de derechos y la pobreza vividas durante la infancia y la adolescencia parecen tener efectos de concentración de adversidades y maximización de desigualdades.

Segundo, la problemática social de la niñez y la adolescencia pone de manifiesto, de manera privilegiada, el tema de la inclusión social. Este último ha sido abordado desde tres tradiciones intelectuales: el debate sobre la pobreza, el debate sobre el trabajo y la sociedad salarial y el debate sobre la ciudadanía. Desde una mirada a las políticas sociales, se resalta su dimensión pedagógico-moral (Foucault, 1991) y de creación de modalidades de ciudadanía (Fleury, 1997).

Las políticas para la infancia y la adolescencia están sujetas al control internacional y constituyen un vehículo para implementar el “enfoque basado en derechos”. De esta forma, estas políticas se ubicarían en la interesante conjunción de poder generar estrategias innovadoras de integración y protección social, al menos en teoría, a partir de la ampliación de los derechos humanos sobre un conjunto poblacional que no era considerado como titular específico. A su vez, lidian específicamente con la desigualdad y la pobreza, en tanto la mitad de la población infanto-juvenil latinoamericana y argentina es pobre, y la desigualdad entre las y los niños y adolescentes ubicados en los extremos de concentración de ingresos es creciente, de acuerdo a distintos indicadores de desarrollo humano.

Habida cuenta de estas consideraciones, mi interés es procurar una integración de las preocupaciones por la garantía de derechos humanos con la consideración de la igualdad sustantiva. La ciudadanía social, como concepto que integra estas preocupaciones, es un producto de la interacción entre prácticas institucionales, las agencias relacionadas con el Estado y los sujetos. En este sentido, la ciudadanía constituye una abstracción que enmascara relaciones de sujeción y exclusión que son siempre de clase, raza, género, (Schild, 2000:281) y aun generacional.

A efectos de desarrollar un análisis en acuerdo con este propósito, se diseña un estudio de los planes y los programas contextualizados en sus entornos de implementación, así como un análisis de los discursos y las prácticas de los actores institucionalizados, de acuerdo con un modelo espiralado de indagación. Este modelo supone que el nexo entre los planes y los programas y los sujetos, está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía, entendidos como la producción e interpretación de necesidades, derechos y problemas de los sujetos en el marco de los programas.

La propuesta empírica consiste en el análisis de dos grupos de estrategias estatales: el Plan Familias por la Inclusión Social y los planes y programas distritales del área metropolitana de Buenos Aires dirigidos a la población infantil y adolescente. Analíticamente, se revisa el tipo de formulación de problemas, necesidades y derechos, así como la caracterización de la población destinataria, para interpretar el tipo de planteos respecto de la ciudadanía y las modalidades de integración social propuestos por tales estrategias estatales.

Teóricamente, se busca reflexionar sobre la articulación de tres grupos de problemas que considero centrales para caracterizar las políticas para la infancia y la adolescencia de acuerdo con el modelo propuesto: cómo se relacionan las políticas de control social con las políticas de protección e integración; cómo son construidos lo público y lo privado y cómo se distribuyen los problemas sociales y sus explicaciones en estas esferas y, finalmente, cómo se integran los problemas del cuidado.

La nueva centralidad de la infancia y la adolescencia

Los debates alrededor del estado de inversión social han permitido visualizar las políticas para la infancia y la adolescencia como el eje de transformación del estado de bienestar, de sus valores y del balance y atribución de responsabilidades entre Estado, mercado, familia y comunidad. Para algunos analistas, es así posible concebir una reconfiguración de los regímenes de bienestar comparable a la articulación del estado keynesiano. Este planteo tiene en el centro a la figura del niño-ciudadano-a-venir, e

identifica el “nuevo riesgo” en la falta de acceso al conocimiento (Jenson y Saint-Martin, 2002; Lister, 2006; Esping-Andersen, 2002).

El modelo es caracterizado por tres líneas de fuerza: enfoca en el aprendizaje a lo largo de la vida, se centra en el futuro y caracteriza a la inversión en la infancia como una acción de interés de la sociedad (Jenson, 2006; Dobrowolsky y Jenson, 2002; Lister, 2002, White, 2002). Su sustrato se halla en la promoción del capital humano, distribuyendo oportunidades de acceso al conocimiento y las experiencias que forman personas capaces de adaptarse al marco económico post-industrial. La estrategia central es garantizar el acceso a las capacidades y habilidades para ingresar al mercado de trabajo, que permanece como la mejor forma de integración social y acceso a la protección y a la seguridad social. Se trataría de una estrategia de estado de bienestar activo, cuyo supuesto es que la inversión en educación y capacitación de niños y adolescentes resuelve, en el largo plazo, los problemas del mercado de trabajo, mediante el desarrollo de capacidades que permitan afrontar las transiciones que plantea.

Los críticos coinciden en que el modelo no logra incidir en las desigualdades presentes, al centrarse en la distribución de oportunidades antes que en la transformación de las condiciones estructurales que generan inserciones desfavorables. Su implementación en Latinoamérica —que se caracteriza por el aumento de la desigualdad y segregación, con procesos de concentración de riqueza y de desventajas para la población infanto-juvenil (Saraví, 2004 y 2006)— permite dudar de la justa interpretación de los “nuevos riesgos” y de la pertinencia de las estrategias. Este es el contexto de formación e implementación de políticas sociales en el ámbito latinoamericano, una vez superado —aunque no totalmente— el espíritu neoliberal de la década de 1990.

Políticas sociales y ciudadanía

Precisamente desde mediados de esa década y con más fuerza desde el 2000, las agencias internacionales comenzaron a vincular las políticas de reducción de la pobreza con el enfoque basado en derechos (OHCHR,

2002 y 2004; UNDP, 2003). Tal interdependencia entre objetivos de reducción de la pobreza y enfoque de derechos se expresa en: a) el análisis de la pobreza como un problema de derechos humanos; b) la consideración de los Estados como los actores obligados a diseñar e implementar políticas respetuosas de tales principios de derechos y a fortalecer los mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas sobre las mismas y c) menos frecuentemente, el análisis de sus impactos en términos de procesos de ampliación de derechos para las y los destinatarios.

Las estrategias latinoamericanas se concentran en programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos que focalizan en familias pobres con menores a cargo, estableciendo condicionalidades relativas a la escolaridad, los controles de salud y en algunos casos a la realización de alguna forma de servicio de los adultos. Analizando algunas de estas experiencias, Molyneux señala que se inscriben en una tradición lejana a la neutralidad de género, imbuidas de concepciones generizadas de las necesidades sociales, predominantemente patriarcal, familiarista y paternalista:

La ciudadanía liberal pudo extenderse a las mujeres [latinoamericanas] en el reino público, pero en el dominio privado prevalecía un orden diferente. Construido bajo las tempranas formas de la provisión social, se asumía la dependencia femenina de un varón proveedor, que posicionó a las mujeres bajo la protección de sus hombres, tanto esposos como padres 2006, 427

La reformulación que parece estar dándose permite pensar en un nuevo tipo de conflicto entre sujetos, con expresión en la limitación de los derechos de los distintos sujetos interactuantes y su sujeción a estereotipos de género (para el caso de las mujeres) y a pautas morales (para el caso de niños, niñas y adolescentes). En efecto, un dato no accesorio a la caracterización de estas políticas es la centralidad de la mujer como catalizadora y receptora principal de muchos de estos programas. Los discursos de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la valoración de los cambios actitudinales de la población asistida, perciben la inclusión de las mujeres como clave para el desarrollo. De este modo, se les otorga la recepción de los beneficios o se las interpela como las responsables por la

multiplicación del acceso a los servicios sociales del resto de los miembros del núcleo familiar.

Por supuesto, estas características, lejos de intervenir en la distribución de poder y autoridad en la familia; refuerzan los arreglos tradicionales y no socializan los costos de reproducción familiar ni aumentan la autonomía de los distintos miembros. Incluso cuando, en algunos casos, resultan propiciadoras de un discurso de igualdad de género entre niños y adolescentes (por ejemplo, los programas que fomentan la inclusión de las niñas en el sistema educativo) siguen pivotando en la desigualdad de género respecto de las madres. En este sentido, las reformas expresan características conservadoras, al tratar a las familias como totalidades cerradas, adscritas a la distribución tradicional de roles, tareas, autoridad y poder y consideradas como unidad de inclusión social para sus miembros, interpelados desde su posición en el hogar y no como individuos.

Si bien la dimensión moralizante y civilizatoria de la ciudadanía social suponen el establecimiento de un parámetro subjetivo “tipo”, parece desprenderse de las formulaciones del estado activo una contradicción, entre un discurso promotor de la igualdad de género y los derechos de la infancia y su restricción práctica en cuanto a conductas esperadas y roles promovidos. Desde la perspectiva de derechos, surge la inquietud por tal refuerzo de estereotipos de género con consecuencias de limitación de ciudadanía.

El Plan Familias por la Inclusión Social como política para la infancia y la adolescencia

En Argentina, el denominado Plan Familias por la Inclusión Social es caracterizado por la Ministra de Desarrollo Social en tanto

prioriza la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, fortaleciendo el capital social. La familia es promotora de la integración social y el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que su-

fre las consecuencias de una situación social desfavorable. El Plan Familias es central como política de Estado... www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/default.asp (26/5/07).

Son sus propósitos “mejorar la calidad de vida de la familia a través del fortalecimiento de su rol y el cumplimiento de todas sus funciones, promover el desarrollo integral de los derechos de los niños y los jóvenes y la integración de todas las personas del grupo familiar”. En tanto, según las Resoluciones MDS 825/05, 826/06 y 848/06, es su objetivo “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”.

Surge como rediseño del Programa de Atención a Grupos Vulnerables creado en 1996, mediante la incorporación de un componente denominado “Ingreso para el Desarrollo Humano”, que se trata de un subsidio no remunerativo a familias con hijos menores a 19 años en situación de pobreza, siendo la madre depositaria y titular del subsidio. La contraprestación exigida es demostrar la asistencia escolar y el cumplimiento de controles periódicos de salud. El segundo componente es denominado Promoción Familiar y Comunitaria y consiste en talleres de formación. En términos del BID, la estrategia procura “contener la pérdida en el capital social y humano ... al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social relativa a la inversión en capital humano como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país” (CELS, 2006: 8). De acuerdo con la información oficial, son alcanzados alrededor de 1 340 000 niños y adolescentes pertenecientes a alrededor de 454 000 familias.

El Plan se implementa en articulación con un Seguro de Formación para los adultos varones que percibían el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados¹, siendo el criterio de distribución de la población entre una y otra alternativa la “empleabilidad”: la mayoría de las mujeres y los adultos mayores son considerados “inempleables”² y pasan a integrar el

Familias bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y los varones considerados empleables perciben el Seguro administrado por el Ministerio de Trabajo.

El Plan ve en la maternidad el vehículo de inclusión para las mujeres y en el trabajo asalariado para los varones. Esta atribución diferencial preside las estrategias de distribución de los beneficiarios, en tanto las mujeres son consideradas “inempleables” –ellas en tanto sujetos individuales– y regresadas al hogar y a las funciones de cuidado de niños y adolescentes. Los varones serán objeto de medidas relativas a la búsqueda de empleo. La contradicción entre los derechos de niños, niñas y adolescentes y los de sus madres puede poner bajo caución las posibilidades de inclusión social igualitaria de cada miembro del grupo familiar, al tiempo que desoye la desigualdad de género y de generaciones al interior de tales agrupamientos.

Se naturalizan las funciones de las mujeres como madres y responsables del cuidado infantil y del control adolescente, sin considerar que muchas de ellas son también adolescentes o jóvenes, ni contemplar la ganancia para niños, niñas y adolescentes de, por ejemplo, la inserción laboral formal de sus madres o del mero cumplimiento de sus derechos sociales. Esa naturalización de las funciones maternas tampoco permite redistribuir las cargas de cuidados entre los miembros del grupo familiar o –mejor aún, desde mi perspectiva– en escenarios extra-familiares.

Por otra parte, la transferencia dineraria es directamente inadecuada para el objetivo de reducción de la pobreza considerada en términos materiales, ya que el monto de los subsidios no alcanza a cubrir la canasta básica alimentaria para una familia tipo (dos adultos y dos niños) (CELS, 2008). A ello se suma que la expectativa de asunción del rol materno tradicional privilegia las tareas en el ámbito doméstico, que puede tener como correlato el aislamiento y la ruptura de redes sociales para las mujeres, dimensión que se asocia a una mayor vulnerabilidad a la pobreza (Arriagada, 2005).

Analizar estas estrategias desde la perspectiva de las políticas para la infancia y la adolescencia es un campo de vacancia. Sin embargo, se trata del programa de mayor alcance en población infanto-adolescente por fuera de los programas de salud y educación ¿Cuáles son los impactos del

1 Plan que provee la mayoría de las/os beneficiarios para el Plan Familias, que en su nueva versión procura reemplazar al primero.

2 En función de sus trayectorias laborales y educativas anteriores, así como en el caso de las mujeres, de su situación familiar de “madres con carga de familia”.

programa en términos de ciudadanía sustantiva para adultos y para niños y adolescentes?

La necesidad de ampliación de la ciudadanía sustantiva supone el reconocimiento de la desigualdad en el acceso y en la titularidad de derechos a distintos grupos, segregados en virtud de varias estructuras de sometimiento. Ello se conjuga en la comprensión de la sociedad como dividida en esferas pública y privada discretas y con temas, problemas, roles, etc., que les son esenciales y propios (Fraser, 1997). La reclusión en el hogar, centro de la esfera privada, supone un conglomerado de valores, tareas, funciones, considerados naturalmente femeninos, vinculados a la reproducción de la vida en un marco heterosexual, y a la reproducción de la fuerza de trabajo en un marco desmercantilizado.

Los intereses y necesidades de las mujeres y las/os niños/as y adolescentes han sido construidos como problemas privados atinentes a las familias. En la lucha por la interpretación de las necesidades (Fraser, 1991) se ha privatizado un conglomerado de problemas asociados con la igualdad de género y la equidad intergeneracional. El proceso de ampliación de ciudadanía y de debate democrático requiere aquí una discusión sobre lo que es calificado como público y privado, sobre los problemas considerados de índole familiar y sobre el tratamiento de la familia como una unidad en sí misma.

Como se señaló, diversas características del plan conspiran contra ese tipo de logros. El espíritu familiarista, los estereotipos de género, la caución moral sobre los logros de niños y adolescentes, la puesta en contradicción de los derechos de las mujeres respecto de los de sus hijos, aparecen como límites posibles respecto de políticas de reconocimiento que construyan paridad. Por su parte, el aislamiento respecto de una visión integral de las políticas para la infancia y la adolescencia parece convalidar la percepción de sus límites en cuanto a la transformación de la desigualdad.

Finalmente, su articulación de facto con una constelación de programas supletorios con lógicas derivadas del control social y la normalización parece ubicarlo en el centro de una modalidad de integración social restringida y subordinada.

Planes y programas para la infancia y la adolescencia

Existe una miríada de planes y programas que ubican a niños, niñas y adolescentes como sus destinatarios directos, con alcance territorial y poblacional limitado, con la excepción del Programa Materno-Infantil del Ministerio de Salud. En el área Metropolitana³ es posible señalar que la agenda de gestión –municipal, provincial y nacional– se concentra en los problemas relativos a la responsabilidad penal y de seguridad, los problemas de la empleabilidad y emprendedurismo juveniles entendidos como atributos personales. En la retención escolar secundaria, mediante el fortalecimiento de los espacios educativos y la distribución de becas; en la asistencia a problemas de vulnerabilidad extrema, ya sean situaciones de calle, de maltrato y violencia familiar, de abandono y, claro, en los programas sanitarios: prevención del VIH-sida y salud sexual en general, prevención del consumo de sustancias.

Este despliegue sigue una lógica de género. Los programas relacionados con los problemas de seguridad –incluyendo aquellos ligados al consumo de sustancias– y los de formación para el trabajo tienen como destinatario modelo a los varones. Por otro lado, aquellos ligados a la salud sexual interpelan a mujeres. Los problemas de integración social ubican a niños y adolescentes varones como los actores principales. La presencia del sexo “inesperado” tiende a ser, para estas formulaciones, no un señalamiento de los límites de la estrategia del programa, o de su invisibilidad relativa a una dimensión de género. Al contrario, se suele distribuir como problema individual, objeto de normalización. Incluso aquellos planteos innovadores encuentran problemas para actuar. Por ejemplo, un programa de capacitación del municipio de San Martín, que implementó una estrategia de cuotas para lograr mayor presencia femenina, constató la negativa mayoritaria de las empresas a contratar a las jóvenes. Los motivos argüidos incluían la falta de baños femeninos y la erotización de las relaciones sociales en el espacio de trabajo. Ello no condujo a los efectores a

3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Conurbano bonaerense. En la CABA se cuentan más de 100 programas, en tanto en la gobernación alrededor de 30, sin contar los municipales y nacionales.

procurar una modificación en la oferta de empleo, sino solo a constatar su falta de apertura.

Las estrategias relativas al empleo juvenil y a la permanencia en el sistema educativo parece generar tendencias a la segregación: en lugar de proponerse la inclusión en la vía princeps, mediante las transformaciones necesarias de sus condicionamientos para el acceso o la permanencia, producen carriles alternos, de menor calidad y proyección. La inclusión en proyectos de economía social y en estrategias educativas comunitarias es una ganancia en capital social y comunitario, pero en un marco de pobreza y restricción en la transformación de los límites de estas circunstancias.

La búsqueda de la igualdad, como requisito para las políticas respetuosas de los derechos humanos, requiere de una concepción no solo formal, sino también y centralmente, material o estructural, atendiendo a las discriminaciones y desventajas históricas. Desde este punto de vista, la institucionalidad de las políticas para la infancia y la adolescencia, incluso incorporando aquellas indirectas, plantea serias dudas.

Discusión

Es interesante señalar que la continuidad entre los planes nacionales y los programas específicos no es tratada como tal, los primeros no suelen ser incluidos en el análisis de las políticas para la infancia y la adolescencia. Tampoco son visualizados por los efectores de estas últimas como atinentes a su labor y no se verifica su impacto respecto, por ejemplo, de la reducción de la pobreza infantil y adolescente.

El Plan Familias parece presentar continuidades y divergencias respecto de las tendencias del estado activo en los países centrales. Sus continuidades se ubican alrededor de los propósitos manifiestos de inversión en el desarrollo de capital humano y social, en la distribución de responsabilidades enfatizando en las unidades familiares, en la centralidad del trabajo formal como estrategia de protección social. Las discontinuidades se relacionan con las estrategias maternalistas, el des-incentivo a la inserción laboral femenina, la prácticamente inexistente inversión en provisión pú-

blica de educación inicial y el escaso interés demostrado en procurar corregir la desigualdad en la calidad y diversidad de la oferta educativa.

En virtud de estas divergencias, su capacidad para cumplir su cometido de mejorar las capacidades familiares para sostener el desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes es puesto en cuestión. Por un lado, la familiarización de la responsabilidad por los cuidados y la promoción del desarrollo es cuestionable, sobre todo en un contexto de cada vez mayor desigualdad entre grupos poblacionales, lo que no permitiría modificar la segregación en cuando menos dos tipos de inserciones, una relativamente plena en sus posibilidades de ejercicio de sus derechos, integrada al mundo global y otra confinada al territorio local, puesta bajo caución moral y con restricciones al ejercicio de ciudadanía.

Políticas sociales y políticas de control social

En lo relativo a las nuevas generaciones como eje de las estrategias de protección social, parece construirse una estrategia, al menos dual, que liga las políticas sociales con las políticas de control social de modos relativamente innovadores respecto de la situación anterior. Durante el siglo XX, el policiamiento de los menores era ejercido a través de la intervención punitiva sobre las familias (Donzelot, 1998), a partir de constatar o bien la falla educativa de los niños o bien el desarrollo de conductas antisociales, delictivas, moralmente condenables, por parte de los niños o sus padres. El Modelo Tutelar reemplazaba la paternidad cuestionada por acción u omisión, mediante la institucionalización de los menores en alguna forma de institución total.

En el nuevo modelo, la intervención sobre las familias se da al suponer una necesidad de apoyo en el desarrollo de las funciones que son consideradas su atributo natural. En segundo lugar, las familias podrán sostener trayectorias socialmente inclusivas para niños y adolescentes, a partir de estrategias de distribución de ingresos y capacitación y fortalecimiento de las inserciones educativas. En tercer lugar, el valor de estos está dado por su responsabilidad futura en la reproducción social, no por su desvío presente. En cuarto lugar, esto sucede en un contexto internacional de

promoción de los derechos de niños y adolescentes y de la suscripción casi universal de un instrumento que obliga a los estados en su provisión y garantía.

Dado este circuito principal, ¿qué sucede cuando, por cualquier razón, falla? Esta circunstancia en general da lugar a intervenciones específicas, generadas en el conglomerado de programas de menor alcance y que se denominó de matriz conservadora (Llobet, 2007). Sus núcleos son operaciones de psicologización del conflicto social, patologización de las expresiones de agencia infantil y normalización y moralización identitarias. Trayectorias ligadas a la pobreza o a la inestabilidad de los ingresos, en la medida en que no se cumple la promesa de asunción de la responsabilidad por la reproducción social, se combinan con un juicio moral y con una sanción juridicizante: la convalidación de todo un conjunto de niños, niñas y adolescentes como objetos de control social.

Las relaciones entre lo público y lo privado

Un supuesto es que las políticas de interpretación de las necesidades, al ser incluidas en la institucionalidad estatal, conllevan efectos de despolitización de demandas y devuelven al dominio privado aquellos problemas que habían “migrado” a la esfera pública (Fraser, 1990). Más aún, la matriz discursiva conservadora conlleva la posibilidad de distribuir los problemas, atribuyéndoles estructuras de determinación familiaristas, psicologistas o, de alguna manera propias del ámbito privado-mercantil o familiar.

El tratamiento de la exclusión institucional (Saraví, 2006), en el caso de adolescentes, es un reflejo de este planteo: se explica desde lo privado familiar y se interviene desde lo singular. La empleabilidad sería el núcleo de la migración de este conjunto de problemas al ámbito privado. Para el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, refiere a una característica del mercado de empleo subsanable mediante una intervención en la oferta de puestos de trabajo⁴, pero para el Ministerio de Desarrollo Social es una caracte-

⁴ Intervención que para las/os adultos se despliega mediante convenios colectivos y salario mínimo, y para las/os adolescentes y jóvenes mediante estrategias de responsabilidad social empresaria...

terística de las personas, subsanable mediante capacitación y/o “espíritu emprendedor”. En estos planteos se releva la persistencia de supuestos asistencialistas, derivados de la lógica liberal que sostiene que

los pobres, y especialmente las mujeres, son pobres y excluidos básicamente por que demuestran deficiencias en cuanto a su capital humano: un mejor nivel educativo y su capacitación o habilitación profesional permitiría una mejor inserción laboral y llevaría a la superación de su pobreza (Dieren, 2004, 4).

La tensión entre el cuidado y los derechos

La reformulación de las modalidades de cohesión social nucleadas en estas “nuevas” políticas sociales supone un doble juego: la dependencia de las acciones en la promesa de reproducción social acarreada por las nuevas generaciones y la obligación de cuidado que le impone a los adultos. Un grupo de estos cuidados es naturalizado como función de la familia y atribuido a las mujeres. De este modo, se atan los derechos y posibilidades de autonomía de unos a la restricción de derechos y autonomía de otras.

La situación de necesidad, asimetría o dependencia circunstancial de niños y adolescentes, suele ser interpretada en la lógica institucional como carencia, dependencia permanente. Por su parte, el cuidar constituye un núcleo fuerte de las políticas sociales implementadas (Shakespeare, 2000). Los trabajadores lidian con relaciones que llevan intrínsecamente la posibilidad del uso unidireccional del poder. El conflicto se presenta ligado a la inadecuación de las acciones por un lado y la inadecuación del sujeto cuidado a las expectativas institucionales, por otro lado; finalmente, las necesidades y aspiraciones de quien cuida. La concreción de derechos de unos y otros actores institucionales conforman la matriz relacional en que las políticas se implementan y los discursos y prácticas de ciudadanía tienen lugar.

Los destinatarios de programas sociales inician circuitos tutelados de integración social, que condicionarían sus posibilidades de inclusión so-

cial autónoma y en paridad. Esta modalidad de intervención del Estado puede caracterizarse como de privatización e individualización de las desigualdades. Este tipo de programas parece así proponer inclusiones controladas y precarias.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2005): *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2006) *Derechos en cuestión. Límites de las políticas para la disminución de la pobreza en Argentina*. Faur, Eleonor; Campos, Luis; Pautassi, Laura; Zimmermann, Silvina.
- Dieren Lieve (2004) “Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”. CEPAL, 2004.
- Dobrowolsky Alexandra y Jenson, Jane (2002) “Shifting Patterns of Representation: The politics of ‘children’, ‘families’, ‘women’”, Working Paper # 7, Fostering Social Cohesion, Preparado para la reunión “Care, Values and the Future of Welfare”, CAVA, Leeds University, 1 Noviembre 2002, <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- Donzelot, Jacques (1998), *La Policía de las Familias*, Valencia, Ed. Pre-Textos.
- Esping-Andersen, Gosta (2002) *Why we need a new Welfare State*, Oxford, UK, Oxford University Press
- Fleury Teixeira, Sonia (1997): *Estados sin ciudadanos: Seguridad Social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Foucault, Michel (1991): “La Gubernamentalidad”; en *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid, La Piqueta
- Fraser, Nancy (1991): “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991
- Fraser, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posi-*

- ción ‘postsocialista’*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Jenson Jane y Saint-Martin, Denis (2002) Building Blocks for a New Welfare Architecture: From Ford to LEGO? Preparado para la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Agosto 2002. <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- Jenson, Jane (2006) “Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO Paradigm for Children”; en Jane Lewis (ed.) *Children in Context: Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar Publishing.
- Lister, Ruth (2002) “Investing in the Citizen-Workers of the Future: New Labour’s ‘Third Way’ in Welfare Reform”. Presentado para la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Agosto 2002. <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- _____ (2006) “Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender”, *Critical Social Policy*, Vol. 26, N.º 2, 2006: 315-335
- Llobet, Valeria (2007): “Las construcciones teóricas como objetos: acerca de los supuestos sobre las necesidades, los derechos y las identidades de sujetos infantiles y adolescentes.” Ponencia preparada para el Congreso 50mo aniversario de la Carrera de Sociología, Fac. de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2007.
- Molyneux, Maxine (2006) “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresá/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy & Administration*, Vol 40, N.º. 4, August 2006: 425-449.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2002) “Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, United Nations.
- _____ (2004) *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York y Geneva, United Nations.
- Saraví, Gonzalo (2004) “Segregación Urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL* 83 (Agosto) 2004: 33-48.

- _____ (2006) “Biografías de exclusión: Desventajas y juventud en Argentina”, *Perfiles Latinoamericanos*, N°. 28: 83-116 (Julio-diciembre) 2006, FLACSO.
- Schild, Verónica (2000) “Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The ‘Civilizing’ Dimension of Social Programmes in Chile.” *Citizenship Studies*, Vol. 4, N°. 3, 2000: 275-305
- Shakespeare, Tom (2000). “The Social Relations of Care”, en Lewis, Gewirtz y Clarke (Eds.). *Rethinking Social Policy*. London, The Open University-Sage.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003): *Poverty Reduction and Human Rights: A Practice Note*, New York, UNDP.
- White, Linda (2002) “The Child Care Agenda and the Social Union”, en Herman Bakvis y Grace Skogstad (eds.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto, Oxford University Press www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp, Consultada el 7/8/07