

INFANCIA Y POLÍTICA SOCIAL

Infancia y política social

Segunda edición



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Bernt Aasen

Representante de UNICEF México

Daniel Camazón

Coordinador de Programas

Francisco Javier Martos

Oficial de Políticas Públicas

Isabella Macchia

Oficial Asistente de Proyectos

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Paseo de la Reforma 645

Lomas de Chapultepec

11000 México, D.F.

mexico@unicef.org

www.unicef.org/mexico

Sólo a través del respeto y fomento de la dignidad humana, materializado en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar.

MARVIN RABANALES



Universidad Autónoma Metropolitana

Rector General, Dr. Luis Mier y Terán Casanueva

Secretario General, Dr. Ricardo Solís Rosales

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Rectora, Dra. Patricia Aceves Pastrana

Secretario de la Unidad, Dr. Ernesto Soto Reyes Garmendia

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director, Lic. Gerardo Zamora Fernández de Lara

Secretario Académico, Mtro. Roberto Martín Constantino Tóto

Departamento de Educación y Comunicación, Lic. Dolly Espínola Frausto

Programa Infancia

Yolanda Corona Caraveo, UAM-X

Norma del Río Lugo, UAM-X

Francesca Sasso Yada, UAM-A

Isabella Macchia, UNICEF

Portada: *Niño con pollito*, Diego Rivera, 1935; en la contraportada:

Retrato de la niña Juanita Rosas, Diego Rivera, 1934

Primera edición, diciembre de 1999

Coordinadora, Suman Bhattacharjea

Segunda edición, febrero de 2002

Coordinadora, Isabella Macchia

ISBN 92-806-3780-9

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100, México, D.F., 04960

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Presentación

El libro que se presenta a consideración del lector recoge el estudio y la reflexión de investigadores latinoamericanos en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a las personas menores de 18 años, y es a la vez uno de los resultados de la colaboración entre la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México.

La primera edición de este libro se centró en el trabajo desarrollado en el marco del Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia en julio de 1998. Sin duda, el trabajo por desarrollar en materia de políticas públicas es complejo. La Convención sobre los Derechos del Niño nos obliga a entender que los niños y las niñas son un nuevo sujeto social y que por tanto deben ser tenidos en cuenta en el momento de desarrollar programas y proyectos dirigidos a la infancia.

En este volumen se presenta una aproximación a la reflexión que en América Latina se está llevando a cabo acerca de los problemas estructurales que afectan a gran parte de la población de nuestros países y que se reflejan de manera más visible en las condiciones de vida y desarrollo de niños y niñas. La falta de una atención sanitaria de calidad, el deterioro del salario real de muchos trabajadores, la falta de recursos en la educación básica, son problemas globales que afectan de manera palpable a la niñez.

Para buscar soluciones en beneficio de la niñez, se debe partir de la necesidad de considerar una nueva relación entre el Estado, los niños y niñas y los adultos, en la que se reconozca el derecho que niños y niñas tienen a la gestión de aquellos servicios que les son dirigidos. Este es el primer paso para construir esta nueva relación. La gestión escolar, la participación infantil en la democracia, el derecho de los niños y niñas a asociarse, así como otras múltiples

facetas pueden coadyuvar en esta nueva relación, y quizá lo más importante, es el relanzamiento de la idea de ciudadanía global y de democracia plena como elementos esenciales de sociedades en continuo cambio, donde los valores del multiculturalismo y de la democracia deben ser reafirmados desde la niñez.

Cuando se planteó realizar la primera edición de esta publicación existían reservas sobre su éxito y alcance. El tema que nos ocupa es esencial, pero para muchos adultos es secundario, irrelevante y muchas veces “ingenuo”.

Esta segunda edición, corregida y aumentada, es un claro ejemplo de la necesidad de seguir avanzando hacia la plena participación de los niños y las niñas en los asuntos que les afectan; la necesidad de reflexionar y de establecer mecanismos de protección acordes a la Convención sobre los Derechos de la Niñez y, posiblemente lo más importante, la necesidad de construir una relación con la infancia asentada en el principio de igualdad y justicia, alejada de la visión caritativa y asistencial que ha guiado la actuación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales y, lo más grave, la de los adultos.

Esta edición cuenta con la participación de tres autoras empeñadas, bajo distintas perspectivas, en el trabajo de las Políticas Públicas para la Infancia y las Mujeres:

Rosario Campos Beltrán, quien en los últimos cinco años se ha abocado al estudio de las políticas públicas en la violencia familiar en México desde el enfoque de género, presenta una síntesis actualizada de uno de los capítulos de su tesis de Maestría en Sociología Política, titulado “Programas y políticas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en México ¿Hacia la equidad de género?”. En este trabajo se recupera la forma en que se analiza el tema de la violencia familiar como un problema social en México, a partir del trabajo de integrantes de organizaciones civiles, de la academia y de instituciones de gobierno enmarcado en la discusión de la violencia hacia la mujer como un tema de derechos humanos impulsado por la reflexión desde la perspectiva de género, con el fin de establecer la forma en la que el tema ingresó en la agenda de las políticas públicas y cómo pasó a una fase de diseño e implementación de un programa específico para revertirlo.

Gimol Pinto, abogada especializada en derecho penal y derechos de la niñez (Oficial del Proyecto “Reformas Legislativas e Institucionales-Derechos de la Niñez” de UNICEF México desde 2001), resume en su artículo las conclusiones del texto “Recepción de la

Convención sobre los Derechos de la Niñez en el Sistema Normativo Mexicano. Diagnóstico Jurídico y Propuestas para su Adecuación Sustancial”, publicado en la Serie Documentos de Trabajo, número 1, UNICEF, Oficina de México, 2000.

Yolanda Corona, profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, ha desarrollado una línea de investigación relacionada con la formación de nociones sociales en los niños y su participación en las comunidades de tradición indígena. Su artículo acerca de la participación de la infancia y la adolescencia en las políticas públicas es resultado de la experiencia práctica, hallazgos y obstáculos de un grupo de promotores de la participación infantil en la ciudad de México y los estados de Morelos y Yucatán. Un aspecto constante en la reflexión fue la responsabilidad compartida que debía tener el Estado y la sociedad civil en la creación de una cultura que tomara en cuenta los derechos de la niñez para que las distintas fuerzas sociales pudieran realizar un trabajo complementario. Especialmente se destacó la relevancia de promover una conciencia en la sociedad que pueda respetar y reconocer el derecho de la niñez a la expresión y la participación, ya que éste es un derecho que posibilita el ejercicio y la exigibilidad de los otros derechos de niñas y niños.

Como postula Qvortrup, la infancia está expuesta a las mismas fuerzas sociales que los adultos, pero de una manera particular y, sin embargo, las propuestas y las políticas se hacen por encima de ellos o a sus espaldas. Por ello es necesario buscar nuevos caminos y reflexionar sobre las maneras que ya se han experimentado para incluir a niñas, niños y adolescentes en un proyecto de sociedad que refrende su capacidad para aportar y su derecho a hacerlo.

UNICEF desea agradecer los esfuerzos y trabajos de las tres profesionales, así como de las y los integrantes del Programa Infancia de la UAM, quienes han asumido plenamente el compromiso que requiere este tipo de trabajo y han permitido que el libro que tiene en sus manos sea una realidad tangible.

Bernt Aasen
Representante, UNICEF México

Prólogo a la primera edición

La Universidad Autónoma Metropolitana es una institución preocupada en vincular el desarrollo de sus investigaciones, así como de la formación de recursos humanos, con el entorno social para constituirse en una sociedad de conocimiento comprometida con la comunidad que es su origen y sentido.

De allí que su vocación crítica se manifieste al participar, en colaboración con otras instituciones, como editor de este volumen dedicado a la infancia y la política social, que recoge las deliberaciones y conclusiones del seminario internacional que sobre el mismo tema se celebró en la ciudad de México del 29 de junio al 3 de julio de 1998, también contando con el patrocinio de nuestra Universidad.

Las reflexiones sobre temas sustantivos de nuestra realidad colectiva forman parte fundamental de nuestro quehacer universitario, y esta iniciativa es prueba de nuestro interés institucional en analizar fenómenos sociales que nos involucran a todos, además de divulgar los resultados de investigación de académicos y la experiencia de funcionarios gubernamentales, para colaborar en la construcción de una cultura plural y abierta que asuma su responsabilidad frente a actores desprotegidos o insuficientemente considerados, como los menores de edad.

Es preciso y urgente alentar y multiplicar iniciativas como éstas, que buscan plantearse preguntas sustantivas y construir, colectivamente, respuestas y opciones. Suma de voluntades, de razones prácticas, conducidas por el interés público para combatir la pobreza y promover el desarrollo como prioridad estratégica de las instituciones del Estado y de los actores sociales.

Los ejes de la discusión se centran en la pobreza, la inequitativa distribución del ingreso, la consolidación de la democracia y la participación social. Sin duda alguna, las respuestas que seamos capaces de

brindar como generación, definirán el futuro de las sociedades de México y América Latina. En los distintos trabajos que integran el libro *Infancia y política social*, el lector encontrará formas originales para abordar viejos problemas, pero también para solucionarlos.

Dr. José Luis Gázquez Mateos
Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana
Diciembre de 1999

Introducción a la primera edición

Este texto busca presentar, en forma sintetizada, el trabajo que se llevó a cabo en el Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia, organizado por UNICEF en la ciudad de México, del 29 de junio al 3 de julio de 1998. El contenido aquí presentado está basado en las ponencias entregadas por algunos de los participantes en el Seminario, en las grabaciones de cada una de las sesiones de trabajo, así como en otros materiales relevantes al tema proporcionados por UNICEF y, en la mayoría de los casos, por integrantes de esta Institución.

Para establecer el contexto general en el cual se decide llevar a cabo este Seminario, se presenta primero una ponencia del doctor Eduardo Bustelo (ex-asesor regional de UNICEF), titulada "Pobreza moral. Reflexiones sobre política social amorala y utopía posible". Este texto no fue presentado como parte del seminario referido, sin embargo ofrece los argumentos filosóficos que explican y justifican el por qué UNICEF se encuentra actualmente en la búsqueda de nuevos caminos para empujar sus objetivos como agencia de desarrollo internacional.

El doctor Bustelo habla de las reformas económico-sociales recientes, como la imposición de "la creencia de que la ética individual-privada, o a lo sumo grupal, es lo prioritario, diluyéndose así la moralidad de lo público". Este enfoque es "políticamente construido para que la preocupación por 'lo social' legitime un discurso económico que es inconsistente con el objetivo 'moral' de lograr sociedades emancipadas de la pobreza, más justas en el sentido distributivo y democráticamente viables en el contexto de economías abiertas." Combatir lo anterior implica la restauración de la política como el marco para debatir la utopía y para instrumentalizar la actitud utópica en un proyecto económico y social definido democráticamente. Por tanto, resulta imprescindible conocer las políticas económicas-sociales actuales:

sus objetivos, estrategias, así como resultados hasta la fecha. Esto fue la temática del Seminario.

La síntesis de trabajo del propio Seminario empieza con las aportaciones de los participantes agrupadas en torno a cuatro temas eje que surgieron una y otra vez a lo largo del encuentro.

Así, en “La política social frente a la globalización” se encuentran algunas definiciones y evaluaciones generales de dicho proceso, con las cuales se intenta establecer los antecedentes para los análisis y propuestas que siguen. En “Políticas públicas y reforma del Estado” se reflexiona sobre algunas de las iniciativas instrumentadas por parte de los gobiernos en el campo de la política social, destacando, sobre todo, las iniciativas de la descentralización del Estado.

Los capítulos finales están orientados a la discusión de la crítica, así como de los beneficios —tanto teóricos como prácticos— que surgen a raíz de la globalización. En “Nuevos enfoques” se resume el debate actual en torno a los actores incluidos y excluidos en los procesos de desarrollo actuales, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y la relación entre la política económica y la social. Reforzando las conclusiones del doctor Bustelo, estas aportaciones apuntan, sobre todo, hacia la urgente necesidad de crear nuevos modelos de desarrollo que toman en cuenta los conceptos sociales de inclusión-exclusión, trabajo y ciudadanía.

Mientras que en “Nuevos enfoques” se resaltan muchos aspectos negativos de la globalización, “Nuevos sujetos sociales” se dedica a destacar algunos beneficios experimentados a raíz del mismo proceso. La globalización de información y de ideas ha apoyado el “empoderamiento” de grupos sociales tradicionalmente excluidos del poder y del proceso de desarrollo en general. Éstos incluyen a las mujeres, los pueblos indígenas, así como a los niños. Como se ve en este capítulo, falta todavía mucho por hacer; sin embargo la globalización ha empujado de distintas maneras, y en distintos niveles, la formación de nuevos sujetos sociales y, por lo tanto, de nuevas agrupaciones y fuerzas políticas.

Finalmente se presenta un breve resumen de las conclusiones del Seminario, orientadas hacia el papel que debe jugar UNICEF en la promoción de un desarrollo más equilibrado y justo en los países de la región.

Suman Bhattacharjea
Diciembre de 1999

Pobreza moral

Reflexiones sobre política social amorala y la utopía posible*

*Eduardo S. Bustelo Graffigna***

Y aunque el olvido que todo destruye haya matado
mi vieja ilusión, guardo escondida una esperanza
humilde que es toda la fortuna de mi corazón.

A. LE PERA, C. GARDEL, *Volver*

Desde inicios de la década de los noventa, se ha aplicado, de manera conceptualmente uniforme en casi todos los países de América Latina, un paquete de reformas económicas y sociales basadas, fundamentalmente, en el principio del interés individual como forma única de explicar la conducta humana, la búsqueda de la ganancia como principal motivador de las actividades económicas y el mercado como el mecanismo social más “eficiente” para la asignación de los recursos. Bajo ejes conceptuales fundados, sobre todo en el valor de las libertades negativas (Berlin, 1969), se ha reducido el rol del Estado, se han privatizado empresas y servicios estatales, se ha expandido significativamente el sector privado y se han abierto las economías a la competencia en un mundo globalizado. En términos del control de la inflación, de mayor estabilidad macroeconómica y de más elevados niveles de productividad, las reformas implementadas podrían ser consideradas efectivas aunque quedan

* Trabajo presentado al Foro Internacional sobre Desarrollo con Sentido Humano celebrado en Guanajuato, México (15 y 16 de enero de 1999). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional sobre Pobreza: Enfoques, Conceptos y Alternativas de Medición, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigación y Educación Popular (Santafé de Bogotá, 27 y 28 de octubre de 1998).

** Director de la Maestría en Política Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

aún sustanciales problemas que resolver. No obstante, no podría afirmarse lo mismo en lo que se refiere al costo “social” de esos procesos: tal vez se ha construido la economía, pero al mismo tiempo se ha vulnerado la sociedad en donde el “ajuste” social ha tenido un dramático costo. Por esta razón se demanda ahora en casi toda la región una política social más vigorosa, centrada principalmente —aunque no en forma exclusiva— en el combate a la pobreza.

Ahora bien, la política social, desde su origen y desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y con la búsqueda de equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen. Es política porque se realiza en el ámbito de intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular. De esta manera, puede ser concebida sumariamente como la política destinada a “construir sociedad” y, sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa. A su vez, la justicia puede ser pensada como el ordenamiento de un conjunto de valores consentidos con libertad por todos para integrar la sociedad. Al adherir libremente a ese orden, que incluye los procedimientos a través de los cuales resolvemos los conflictos, lo respetamos porque lo sentimos justo. Y en tanto que, asociada a la justicia, los problemas profundos a los que debe prioritariamente responder la política social son cuestiones de filosofía moral.

En el contexto de la filosofía moral, es importante distinguir entre ética y moral. La ética está relacionada a las distintas concepciones del bien que cada persona pueda tener, pudiendo existir tantas éticas como distintas concepciones del bien existan. La moral, en cambio, está relacionada a lo público, es como el conjunto de valores mínimos concensuados como el bien de todos y sobre el cual se construye una asociación política. Esto también comprende, como se dijo, los procedimientos que han sido democráticamente acordados para dirimir los conflictos de una sociedad. La moral asociada a lo público y pensada como un ordenamiento de valores al que libremente consentimos en un contexto histórico determinado, está íntimamente relacionada con la justicia que tiene, en tanto que socialmente conformada, una primacía sobre la idea del bien. Política social y moral, entonces, se yuxtaponen.¹

¹ Los valores no se suponen universales sino concensuados democráticamente. Implican el pluralismo con que se conforma una sociedad moderna. El pluralismo coloca en el centro del punto de vista moral, el reconocimiento de la especificidad del “otro”. La pretensión de universalidad de los valores sólo tendría sentido cuando

En el contexto de las reformas económico-sociales implementadas, vivimos una época en donde se ha impuesto la creencia de que la ética individual-privada, o a lo sumo grupal, es lo prioritario, diluyéndose así la moralidad de lo público. Las personas persiguen su bien e intereses individuales que son pre-sociales y ajenos a toda preocupación por el conjunto. Como ya se afirmó, existen distintas concepciones del bien y éticas individuales circunscriptas a lo privado, pero no hay una equivalente preocupación por la moral, como un conjunto de valores consensuados y públicos. Existen éticas pero sin moral. Y la primacía del bien individual, al ignorar al otro, se caracteriza por la ausencia de “otredad” o, en otras palabras, carencia de “sociedad”. La justicia, en cambio, invoca al conjunto compartido de valores y significa un “salir fuera” de las distintas concepciones privadas del bien para aproximarse a una perspectiva moral común, lo que requiere un proceso de “descentramiento” de lo individual.²

Asimismo, la política social es, como se dijo, sustancialmente social, significando la posibilidad de construir justicia en una sociedad, y es también política, señalando el espacio en donde se lucha democráticamente para su realización. Por lo tanto, el orden de una sociedad justa no es una discusión sobre instrumentos de política sino, esencialmente, sobre los valores y fines últimos que se persiguen y que sustentan la posibilidad de construirla en democracia. ¿Cómo podría pensarse, entonces, que el debate sobre la presente política económico-social —que incluye las reformas denominadas de “primera y segunda generación”— es sólo una cuestión sobre los *cómos*, evadiendo la discusión sustancial del *para qué* y, sobre todo, del *para quiénes*, y aún algo más importante, *¿con quiénes?*

Este trabajo pretende reflexionar sobre algunos puntos centrales del andamiaje conceptual del enfoque de política económico-social neo-conservador hegemónico hoy en América Latina. Este enfoque

está asociada a la justicia, que hace posible la convivencia dentro de una pluralidad de concepciones de buena vida.

² Anthony Guiddens (1998) analiza el surgimiento de un “nuevo” individualismo como resultado del pluralismo de las sociedades contemporáneas y el que está dando lugar a lo que se denomina *me first Society*. Esta sociedad del “yo primero”, inevitablemente destruye los valores comunes y las preocupaciones por lo público. Ahora bien, este “nuevo” individualismo que Ulrich Beck llama “individualismo institucionalizado” en el sentido de que las sociedades modernas invitan a las personas a constituirse constantemente como individuos, no es lo mismo que egoísmo, pero implica, según Giddens, que existe hoy un desafío prioritario que consiste en pensar nuevas formas para generar solidaridad social.

es políticamente construido para que la preocupación por “lo social” legitime un discurso económico que es inconsistente con el objetivo “moral” de lograr sociedades emancipadas de la pobreza, más justas en el sentido distributivo y democráticamente viables en el contexto de economías abiertas. Por ello, la política económico-social neo-conservadora que hoy impera en la mayoría de los países de América Latina es, intrínsecamente, amoral.

Se comienza analizando la amoralidad discursiva de los planteos de la política económica-social hegemónica, y luego su pretensión de “cientificidad” al separar “los valores” del acto de conocer. Se contrapone así, falazmente, “el ser” identificado con “lo científico”, al “deber ser” asociado a la moral pensada como una “deformación” ideológica. Se pasa después a revisar la idea del mercado como automecanismo regulatorio, concebido como un artefacto social con un funcionamiento tendiente al equilibrio y con estabilizadores automáticos para disipar así cualquier posibilidad de darle sentido a políticas “activas” para perseguir la justicia. Se revisa a continuación “la prioridad” dada a la lucha contra la pobreza, a su análisis y medición —prioridad que nadie discute— como modo de evadir el problema moral y humano, hoy central en América Latina, de lograr mayores niveles de igualdad e inclusión social. Y todas las dimensiones anteriores constituyen lo que denomino **la pobreza moral** del enfoque económico-social hoy dominante en la región.³

Finalmente, en la última parte, se propone la restauración de la idea de utopía en la cultura, una idea “eutópica” en el sentido del “buen lugar”, pensada como posibilidad para desarrollar una contracultura que se base en la superación del individualismo posesivo y la motivación única por la acumulación de riqueza. La utopía en su sentido moderno, pensada como ejercicio anticipatorio del porvenir, abre camino a la esperanza, la que a su vez posibilita la liberación de energías sociales, de imaginación y de entusiasmo para luchar en democracia por el objetivo moral de construir sociedades más justas y solidarias.

³ No se trata de que “todo” está mal ni que “todas” las ideas del enfoque de política económico-social neo-conservador —incluyendo sus instrumentos— son “malas”. Pero considero que ninguna idea es “neutra” y que por lo tanto se la pueda despojar de su intencionalidad. Esa “intencionalidad” —muchas veces implícita— es la que en este trabajo se pretende analizar.

La amoralidad de los discursos “oficiales”

Existen en América Latina dos realidades superpuestas como en dos planos paralelos que nunca se encuentran y que hasta parecen ser irreconciliables. De un lado, la realidad nos indica —como efecto de las distintas transferencias directas e indirectas que ha desencadenado la implementación del modelo de apertura económica— un aumento de la pobreza, las desigualdades y una serie de problemas emergentes como las nuevas manifestaciones de la pobreza, la escasa generación de empleo productivo de calidad, la caída de las remuneraciones reales —pese a importantes ganancias en productividad— y una sustantiva concentración de la riqueza y los ingresos (Bustelo y Minujín, 1997).

Por otro lado, importantes encuentros políticos, cumbres presidenciales, reuniones ministeriales y seminarios técnicos de alto nivel —frecuentemente apoyados y financiados por las instituciones financieras internacionales, las agencias de Naciones Unidas y la cooperación internacional— terminan en declaraciones donde lo social y la lucha contra la pobreza y el desempleo “aparecen” como primera prioridad política y en donde se recalca la sinergia positiva que sobre el desarrollo económico y el afianzamiento de la democracia tienen las inversiones en los sectores sociales.⁴ Pero casi nada sustantivo acontece en la realidad dramática y concreta de los pobres, de los excluidos y de los que sufren.⁵

No es que no se produzcan avances sociales como efectivamente lo demuestran los denominados indicadores “blandos” del desarrollo, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer,⁶ sin embargo existe un creciente contraste entre el ritual declarativo y el hecho de que las propuestas no se traducen en compromisos,

⁴ Asimismo, la “prioridad” declarada de lo social aparece en la plataforma electoral de casi todos los partidos políticos de la región, independientemente de su ideología política.

⁵ Más importante todavía, después de los sucesos acontecidos con las economías del sudeste asiático y del este europeo, particularmente en Rusia, donde se aplicaron las prescripciones supuestamente “milagrosas” del discurso económico neoconservador con el apoyo técnico y financiero de las instituciones internacionales con sede en Washington, aparecen los ahora críticos de esas formulaciones, sorprendentemente, en los ámbitos institucionales donde ellas surgieron. La amoralidad aquí consistiría en una azorante impunidad conceptual que desculpabiliza de toda responsabilidad a sus otrora “comprometidos” proponentes.

⁶ Si bien existen diferenciales importantes por niveles educativo y de ingreso —sobre todo de la madre— en la mortalidad infantil, en la esperanza de vida al nacer y la escolarización, en promedio, dichos indicadores continúan mejorando levemente.

programas y medidas políticas de acción concreta que lleguen a los sectores más pobres. Ni existen tampoco las instituciones necesarias para hacer exigible lo que se compromete a nivel declarativo. Mientras tanto, los indicadores sociales relacionados a la desigualdad social continúan mostrando disparidades inaceptables.⁷

Lo paradójico es que, desafortunadamente, de ese contraste entre discurso y realidad —entre los dichos y los hechos— no se ha salido pese a que significativas asignaciones financieras son “gastadas” supuestamente para revertir la situación planteada. Aquí frecuentemente se toman las cifras sobre el aumento del gasto social en la mayoría de los países de América Latina a partir de los noventa, para demostrar que los compromisos se cumplen. Sin entrar a la discusión de ese hecho,⁸ hay que destacar que la modalidad de política social que se implementó tuvo un carácter asistencial y políticamente clientelista.

El asistencialismo es una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los “asistidos” del Estado, de los políticos y/o de la “generosidad” de los ricos. En vez de promoverse una cultura basada en la emancipación de las personas de las condiciones materiales que no les permiten vivir con dignidad —en el caso de los pobres—, y de solidaridad y reciprocidad basada en derechos y no en caridad —en el caso de los ricos— se continúa a “focalizar” el gasto social en los pobres en la esperanza de que, a mediano plazo, el crecimiento económico “derramará” sus beneficios al conjunto de la sociedad. Mientras tanto, se expande el desempleo abierto, el subempleo y las condiciones de trabajo se vuelven precarias y/o,

⁷ No viene al caso discutir si la igualdad aumentó o no en los países de América Latina, para los cuales existe información disponible, porque si disminuyó, por ejemplo, en la bajada de uno o dos puntos del Coeficiente de Gini, ello no tiene significancia. De igual manera, América Latina continúa siendo la región de mayor desigualdad del ingreso del mundo.

⁸ Existen diferencias metodológicas en la estimación del gasto social entre los países de América Latina y, en su mayor parte, los datos disponibles no incluyen gastos a nivel local. Durante los noventa, aún cuando hay una gran heterogeneidad, se puede afirmar que en la mayoría de los países de la región aumentó la proporción del gasto público asignado a los sectores sociales. Dicha mejoría fue acompañada por un aumento del gasto social real per cápita y de la proporción del producto interno bruto destinado a éste. Educación y seguridad social son los sectores que mayor explican la expansión del gasto social. En el primer caso, si bien existieron reformas, gran parte del incremento fue absorbido por mayores sueldos y salarios. En el caso de la seguridad social, el aumento del gasto fue dedicado, principalmente, a reajustes de jubilaciones y pensiones y a la amortización de los pasivos del sistema.

al mismo tiempo, se niega a las personas la posibilidad de obtener o conservar un empleo productivo de calidad, que es la única modalidad de incluirlos económicamente a la sociedad. La política económico-social neo-conservadora hace pobres y desempleados y, con el asistencialismo, les hace creer que los “ayuda”. Así, lo que a las personas les corresponde como “derecho” parece que ahora lo tienen que agradecer como si fuese un “favor”. Asimismo, en el caso de los ricos se presenta la pobreza como “amenaza” a la riqueza y no como oportunidad económica para el conjunto de la sociedad para desarrollarse y crecer, generando así la beneficencia de los ricos, basada en una actitud carente de una cultura de cooperación en donde se promueva la reciprocidad y la solidaridad como valores sociales relevantes. Se produce aquí una doble amoralidad: la del pobre que se siente obligado a “la gratitud” y la del rico que se siente “generoso”.

El asistencialismo es también una política social que ignora la idea de derechos sociales y evade la construcción de ciudadanía. Es apropiado recordar aquí los comentarios de Marshall (1992) sobre la Ley de Pobres en la Inglaterra del siglo XIX, en la cual las demandas de los pobres eran respondidas no como parte de sus derechos como miembros plenos de una comunidad, esto es, como ciudadanos, sino como una vía “alternativa” a los derechos sociales. En el presente, la mayoría de las acciones sociales implementadas en América Latina para “contener” la pobreza parecieran ser masivos programas de caridad administrados desde el Estado. Programas que se concentran en luchar contra los “efectos” de la pobreza y no en sus “causas” verdaderas.

Finalmente, otra dimensión perversa en la formulación de la idea de focalizar el gasto y las energías sociales en programas para combatir la pobreza, es “ocultar” la riqueza y el carácter concentrador de la política económico-social hegemónica. Como se sabe, el problema no es sólo de pobres: es de pobreza y riqueza; de las nuevas formas de pobreza y riqueza; de extremas disparidades; de exclusión económica y social. Porque *el punto central de la agenda económica y social de América Latina no es la pobreza sino la justicia*.

En todos los casos, la amoralidad aparece en el hecho de declarar una supuesta “voluntad” política que, se sabe, es inconducente para mejorar la justicia social en términos de lograr sociedades más igualitarias y disminuir así la dramática distancia económica que existe entre ricos y pobres.

La separación entre conocimiento y valores

Un punto sustantivo en la construcción de la amoralidad del discurso económico-social dominante, es la pretensión de su “cientificidad” supuestamente avalada por demostraciones derivadas de información empírica, de sofisticadas técnicas estadísticas y de una erudición sustentada en innumerables citas bibliográficas. Así, por ejemplo, para diseñar programas para “superar” la pobreza hay que analizarla primero y, sobre todo, medirla. Pero lo más característico de este enfoque sea quizás la separación entre valores y conocimiento como base para despolitizar el discurso y disolver la política, presentando así las propuestas como “científicamente” probadas y como derivadas de la “naturaleza” de las cosas.⁹

Los antecedentes de esta visión, que hace de cualquier discurso distinto una cuestión puramente retórica, pueden reconocerse en el positivismo. Y una cuestión básica del paradigma positivista lógico en las ciencias sociales —inspirado en la razón instrumental— es que plantea, sobre todo en alineamiento con la metodología de la investigación social, la neutralidad valorativa del conocimiento y del proceso de su producción. El investigador, como sujeto externo al objeto del conocimiento, que es independiente y no socialmente producido, debe permanecer en una situación de asepsia valorativa, puesto que los valores del sujeto-investigador “distorsionan” el mundo de lo real. El conocimiento es sólo representación, esto es, como un espejo que refleja la realidad.

Ahora bien, con el cuestionamiento que plantea el movimiento filosófico contemporáneo al proyecto de la modernidad basado en la centralidad de la razón, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia del paradigma positivista. En primer lugar, por la aceptación del carácter “socialmente producido” del acto de conocer lo que implica, en la diada sujeto-objeto, una serie de mediaciones entre ambos, lo que inhibe la posibilidad de una racionalidad “lineal-neutral”; en segundo lugar, por el reconocimiento de distintas formas de manifestación de la racionalidad humana, entre ellas la imaginación, el arte, las emociones y los sentimientos; y, en tercer lugar, por la afirmación del carácter intersubjetivo del conocimiento, lo que implica una racionalidad comunicativa sustancialmente dialógica.

⁹ Esta perspectiva que separa el objeto del sujeto que conoce, implica la idea de que en el objeto hay una verdad “en sí” que el sujeto sólo puede develar. Lo paradójico es que de allí se deduce una moral “implícita”, ya que es difícil sustraerse a la idea de que “lo que es, es al mismo tiempo lo que debe ser”.

Esto no quiere decir que la razón quede inhabilitada, sino que ella concurre al acto de “conocer” conjuntamente con otras dimensiones y circunstancias en el contexto social e histórico en donde se produce el conocimiento. Asimismo, el conocimiento es un proceso dinámico donde se ponderan los aspectos interrogativos, los procesos iterativos, culturales y comunicacionales y la valoración de la continua apertura y la exposición del “objeto” a ser conocido. El conocimiento no es un acto de clausura sino una invitación continua para ampliar, para abordar desde distintos ángulos, para abrir perspectivas en un proceso que reconoce como totalmente irreductible la indeterminación del objeto como significado y producto social. Los valores juegan, entonces, un papel crucial en el proceso del conocer, por lo que hace que esta discusión tampoco pueda, en última instancia, evadir el ámbito de la filosofía moral.

El tema de la inclusión de los valores en el conocimiento no implica, por otro lado, que la información cuántica y de base empírica pueda ser ignorada, pero ella tiene que ser “leída” y este acto remite al conjunto de valores que sirven para procesar la información. El dato puro es pura insignificancia si no se considera, simultáneamente, el conjunto de estructuras comunicacionales y de valores que emanan de la tradición, la cultura, las creencias, las expectativas y, por supuesto, las significaciones con las cuales los lectores median la información empírica.

El lenguaje o un texto no son “serios” ni “objetivos”, como lo establece “el saber instituido”, por su hibridez, por hipótesis más o menos probadas, por “eruditas” notas al pie de página, por el “rigor” de su escritura o por sus “pretensiones de objetividad”. El conocimiento prospera por análisis y explicación, pero ello no alcanza para hacer comprensible la trama humana de la creación, la innovación, la imaginación, la transgresión y la aventura, ni mucho menos el sufrimiento y el dolor.¹⁰ Un texto más allá del mero dato puede tener una validez argumental y poder convictivo si es sensible a la voluntad de cambiar, de movilizar puntos de vista, de “jugarse” por valores motivadores de justicia y de “acercarse” a las necesidades y sentimientos de la gente.

El mundo “externo” es un mundo co-instituido por el ser humano, no hay una cosa “en sí” afuera del sujeto que conoce, puesto que ese mundo es “producido” por la ciencia, la tecnología y la cul-

¹⁰ Un ejemplo donde se realiza una investigación utilizando tanto el léxico de las ciencias sociales como la metáfora, es el libro de Tomás Moulán (1997) sobre el proceso chileno, a partir de 1973.

tura. No hay ninguna “realidad” externa “verdadera” que no sea en alguna medida “puesta” por el hombre. En definitiva, con la consideración de que el ser y el sujeto son una posición producto del sujeto, llega a su fin la superstición cientificista de lo “objetivo” que identifica el ser con su mensurabilidad y posibilidad de manipulación.¹¹ *Y la amoralidad aquí consiste en camuflar los valores y, por lo tanto, en disfrazar las propuestas neoconservadoras sobre las políticas económicas y sociales —hoy vigentes en la mayoría de los países de América Latina— bajo la apariencia de “cientificidad” y “objetividad”.* Pues si son “científicamente” probadas, ¿quién se atrevería a cambiarlas?

Mecanismos autorregulativos e inmovilizadores

Otra idea muy importante para inhibir toda posibilidad de cambio de la realidad, de acuerdo a valores democráticamente compartidos y, por lo tanto, amoralizar la política, es la visión de que la realidad social se mueve por mecanismos que conllevan una especie de automovimiento y autoregulación. Las cosas se mueven y se equilibran solas y si se interviene con intenciones de corrección se altera su dinámica propia. Se establece así la posibilidad de una realidad exógena, que tiene un desarrollo espontáneo, que se gobierna por sí misma y es “independiente” de la voluntad humana por transformarla o, de algún modo, direccionarla.

El automecanismo clásico que se plantea es el del mercado. El mercado es el lugar en donde se encuentran oferentes y demandantes de bienes y servicios en donde los precios relativos representan el punto de equilibrio “óptimo” para ambos. El mercado tiene la capacidad para coordinar la actividad de millones de personas que, persiguiendo su interés individual, terminan maximizando la eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad en su conjunto. El paso de lo individual, del interés de individuos egoístas que persiguen una ganancia, a lo social que implica el bienestar del conjunto, se hace a través de un recurso conceptual de escaso valor “científico”, como es la “mano invisible”. Este pensamiento, basado en la idea de que el mercado está en la “naturaleza” de las cosas y los

¹¹ Existe en la ciencia económica una actitud bastante arraigada de “cuantofrenia”. Consuelo Corredor Martínez (1998) caracteriza bien esta actitud citando a Johda: “El primer paso es medir lo que se pueda medir fácilmente [...] el segundo paso es destacar lo que no se puede medir [...] el tercer paso es suponer que lo que no se puede medir no tiene mayor importancia [...] el cuarto es decir que lo que no se puede medir fácilmente en realidad no existe”.

procesos sociales y que es autónomo respecto a decisiones exógenas al mismo, sienta las bases para pensar que los mercados no son gobernables por los humanos y que por lo tanto tienen una primacía sobre la política y la democracia (Self, 1993).

Como bien lo demuestra Polanyi (1994), antes del siglo XVIII existían los mercados, pero no eran independientes y estaban contenidos en otros principios morales que tenían un valor jerárquico en la cultura, superior al principio de la ganancia. En su estudio, verdaderamente esclarecedor, explica cómo la producción y distribución de bienes y servicios se aseguraban mediante la reciprocidad, la redistribución y la economía doméstica. La introducción de los mercados, impulsados sólo por el interés privado a comienzos de la Revolución Industrial, produjeron su autonomización de un marco más amplio de valores. Los mercados se constituyeron así en la variable independiente, mientras que la política y la democracia pasaron a ser las variables dependientes. A su vez, como lo explica Polanyi, los mercados fueron introducidos a un ritmo debastador. Esta cuestión del “ritmo” de los cambios no fue un problema menor, ya que podrían haberse evitado innumerables daños humanos con un “tiempo de reformas” más compatible con las necesidades de la gente. Aquí comienza el “desprecio por el largo plazo”, el énfasis por lo inmediato, “lo práctico” y lo “concreto” y su identificación con lo único factible y/o viable.

Con la “liberación del mercado” a su propia dinámica se establece la separación entre economía y sociedad, la base de toda amoralidad al dividir en forma simultánea el proceso de acumulación, por un lado, de la prioridad moral y humana de las personas, por el otro. Y de esto sigue la “distinción” entre la política económica y la política social como dos procesos autónomos y no simultáneos y de que la primera (la economía) tiene una primacía sobre la segunda (la sociedad), que es posterior y subordinada a la primera.

Otra idea correlativa asociada al mecanismo autorregulatorio es la de efectos automáticos. Uno de los más claros ejemplos en la teoría del desarrollo es el efecto *trickle-down* o efecto “derrame”, mediante el cual se intenta fundamentar que primero la economía debe crecer y luego, en una segunda instancia, se produce automáticamente un proceso “difusor” o de “derrame” de los beneficios del crecimiento a toda la sociedad. Así, la propuesta económico-social dominante en el presente se basa en la lógica Crecer-Educar-Focalizar (CEF): la economía debe primero crecer, pero para que se puedan expandir sus efectos positivos debe darse prioridad a la

inversión en educación, pero a su vez, como la educación tiene efectos de inclusión social a mediano plazo, en el corto plazo se debe focalizar la “asistencia social” en los grupos más pobres. Y en el enfoque asistencial adquieren un rol predominante —ante las políticas de achicamiento del Estado— la sociedad civil y los organismos no gubernamentales que, se supone, desarrollan tareas sobre bases “voluntarias” y “apolíticas”. Existe una “desculpabilización” del Estado de sus responsabilidades sociales, produciéndose así una “asistencialización” de los distintos organismos de la sociedad civil que ahora se deben “encargar” de ayudar a los pobres: las iglesias, los medios de comunicación masiva, las empresas, las universidades, los clubes deportivos, la cooperación internacional, etcétera. Por último, el modelo CEF presupone una secuencia de encadenamientos automáticos que sólo necesita una política que respete y, en cierto sentido, siga su curso unitario. El carácter automático de los efectos “positivos” que se generan implica que cualquier intervención política sobre este proceso sea contraria a la dinámica determinista del mismo.

Una idea asociada intrínsecamente al concepto de automecanismo, es la idea de plantear modelos de equilibrio social con el propósito de inhibir la posibilidad de cambio. En líneas generales, el equilibrio puede ser pensado como un estado de cosas o una situación en la que, mientras las circunstancias iniciales permanezcan iguales, existe una tendencia inherente a no cambiar. El equilibrio puede ser estático —no hay cambio posible en el sentido de que todo vuelve a la posición original— o dinámico, hay fuerzas que tienden a cambiar los procesos pero también hay otras fuerzas que tienden a oponerse. Aquí la dinámica de opuestos encuentra un punto de equilibrio “inestable” hasta que el juego de opuestos vuelve a desencadenar otro proceso de movimiento que culmina en otro punto de encuentro. A su vez, el equilibrio puede ser estable si los cambios alteran en pequeña escala un sistema, pero tienden al poco tiempo a colocarlo en su posición original. En economía, el equilibrio se produce cuando la totalidad de la oferta de un bien o servicio es exactamente igual a la demanda del mismo. Un equilibrio así planteado no se produce nunca, por eso se afirma que la economía es un proceso que “tiende” hacia una situación de equilibrio general. Pero la noción más aceptada en economía es la de equilibrio competitivo, en el cual los agentes económicos se mueven no pensando que los precios a los cuales comercian varían en función de las cantidades de compradores y vendedores sino, principalmente, por

el interés de maximizar las ganancias. Leon Walras le dio a esta última formulación una forma matemática en lo que se conoce como la teoría del equilibrio general.¹²

Vilfredo Pareto, además de contribuir a la expansión matemática de la teoría del equilibrio, por su parte desarrolla y consolida la visión clásica del utilitarismo, según el cual la felicidad es sólo individual y el bienestar general una sumatoria del bienestar de los individuos. De acuerdo a su punto de vista, una economía está en equilibrio cuando funciona óptimamente y esto acontece cuando la distribución del bienestar puede mejorar la situación de un individuo sin, al mismo tiempo, empeorar la situación de otro. Este planteamiento se basa en tres hipótesis más que discutibles: que cada individuo es el mejor juez de su propio bienestar; que el bienestar social —como se dijo— es una derivación del bienestar individual, y que, si el bienestar de un individuo aumenta sin reducir el de ningún otro, aumenta el bienestar del conjunto de la sociedad. Esta visión favorece el *statu-quo* porque ignora explícitamente la distribución inicial de los recursos y porque, asumiendo recursos escasos, los que están bien generalmente no desean salirse de su posición original. Asimismo, aún asumiendo que los recursos disponibles aumentarían, los que se encuentran en una posición mejor los aumentarían en una proporción mayor que aquellos que se encuentran en una situación peor.¹³ Las bases de este pensamiento económico pueden reconocerse en la física del siglo XIX que privilegiaba el equilibrio, la estabilidad, la repetición y una dinámica determinista por sobre las ideas de cambio, inestabilidad, movimiento y posibilidad.

Finalmente, no son ajenas a esta idea de estática social las formulaciones de la teoría funcionalista en sociología, que define el equilibrio como un estado de balance en el cual fuerzas opuestas se neutralizan entre ellas. Los sistemas sociales tienen una función adaptativa con respecto al medio ambiente e integradora al interior de los mismos, privilegiándose la idea de orden y estabilidad por sobre las de cambio y conflicto.¹⁴

¹² Desde 1930 ha habido un amplio desarrollo matemático sobre la teoría del equilibrio general que ha culminado en los trabajos de K. J. Arrow y G. Debreu. Como bien lo explica Cataño (1997), el modelo Arrow-Debreu sólo explica un equilibrio estático y es estéril para resolver el punto crucial del análisis económico sobre cómo coordinar la acción de una multitud de individuos independientes.

¹³ Véase la obra de Frank, R. H. y Cook, P. J. (1995): *The Winner-Take-all-Society*.

¹⁴ Últimamente se está reelaborando la idea de que el conflicto puede actuar sólo como divisor de una sociedad particular. Según esta visión, el conflicto también

Las ideas de mecanismos autorregulatorios, de efectos automáticos y de equilibrio, forman parte de la construcción del discurso neoconservador amoral de presentar sus propuestas económico-sociales como una tendencia histórica inalterable, justificatorias del statu-quo e imposibles de ser cambiadas o reguladas, lo que posibilitaría la construcción de relaciones sociales alternativas de acuerdo a un sistema de valores democráticamente compartido.

El concepto de pobreza

Otra dimensión en donde se manifiesta la “amoralidad” de la política económico-social hegemónica, es en el concepto mismo de pobreza. Resulta asombroso observar la presente “inflación” de estudios y análisis sobre la pobreza así como de propuestas para superarla. Para entender el significado de tal proliferación se hace necesario repasar la evolución de este concepto desde sus formulaciones iniciales.

En la historia de la política social, tres han sido los conceptos más relevantes que se han desarrollado acerca de la pobreza, a saber: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa (*relative deprivation*), que podría traducirse también como pobreza relativa.¹⁵

El concepto de *subsistencia* hace referencia al ingreso que una familia debe obtener para satisfacer sus necesidades nutricionales y así mantener su eficiencia física. Aunque frecuentemente se incluyen conceptos como vivienda y combustible (en los países en donde hace mucho frío), el peso casi total en la ponderación se lo lleva la alimentación.¹⁶

podría actuar en determinadas circunstancias como “pegamento” de una sociedad. Véanse los iluminadores comentarios de Hirschmann (1996) sobre la tesis Gauchet-Dubiel acerca del conflicto y su posible rol constructor de una comunidad.

¹⁵ Varias taxonomías del concepto de pobreza han sido desarrolladas. Aquí se sigue la clasificación propuesta por Peter Townsend (1993). Un libro enriquecedor que ilustra la evolución histórica del concepto de pobreza y el origen de su medición, así como también el del concepto de compasión, es *Poverty and Compassion*, de Gertrude Himmelfarb (1992).

¹⁶ Resulta paradójico que los primeros en medir la pobreza en términos de subsistencia fueron dos empresarios: Charles Booth (1840-1916) y Benjamin S. Rowntree (1871-1954). Ambos realizaron estudios empíricos sobre la pobreza urbana con base en muestras y usando el concepto de subsistencia: Booth en Londres y Rowntree en York. El estudio de Booth comprendió 17 volúmenes bajo el título *Vida y trabajo de la gente en Londres*; el trabajo de Rowntree se denominó *Pobreza: un estudio de la vida de la ciudad*.

El concepto de subsistencia ha sido muy resistido debido, principalmente, a que sólo considera necesidades materiales y no otras necesidades sociales. Las personas no son sólo individuos con una química específica y que necesitan de una determinada dieta mínima para satisfacer los requerimientos de su energía física. Ellas también son personas “sociales”, en el sentido de que la sociedad les demanda determinados roles como trabajadores, miembros de una familia y como ciudadanos. Verlos sólo como consumidores de bienes materiales y no también como productores de esos bienes y al mismo tiempo como activos participantes de una compleja red de relaciones sociales, sería —valga la redundancia— tener un pobre concepto de la pobreza. Además, las personas necesitan no sólo bienes sino también servicios, especialmente universales y públicos. Más aún, la cantidad y el costo de una canasta básica de alimentos varía según los roles que desempeñan las personas, según la cultura alimentaria que incluye determinados productos en una dieta particular, según haya auto-producción en la familia y según sea la disponibilidad de los bienes en el mercado. La estimación de estos costos puede ser tan dificultosa como incluir otros conceptos relacionados a la satisfacción de necesidades no materiales.

El concepto de *necesidades básicas* es una extensión de la significación de subsistencia, e incluye el conjunto de necesidades requeridas por una comunidad como un todo y no con base a necesidades individuales o de las familias para su sobrevivencia física. Implica también considerar la estructura de facilidades y servicios universales y públicos con que una comunidad puede contar, particularmente en salud y educación. Pero definir el “conjunto de necesidades” de una comunidad forma parte de la dificultad del concepto, ya que resulta difícil determinar cuáles son los criterios para escoger y caracterizar los bienes y servicios a ser incluidos. Asimismo, hay que hacer complicadas hipótesis acerca de cómo funciona una comunidad y cuáles necesidades y en qué nivel una sociedad particular está dispuesta a satisfacer en un periodo histórico particular. Las necesidades de una comunidad dependen a su vez de cuán amplia sea la oferta de bienes y servicios públicos gratuitos y/o de la disponibilidad de los mismos en el mercado. Lo anterior indica que se necesitan investigaciones cuantitativas y cualitativas especiales sobre la pobreza y la estructura de la misma para entonces diseñar las medidas de política social para combatirla.

El concepto de pobreza como subsistencia es consistente con la política económico-social neo-conservadora por su énfasis en el individuo y por sus escasas implicaciones económicas, en el caso

que se implementen reformas sociales. A su vez, el concepto de necesidades básicas representa un avance con respecto al de subsistencia, puesto que incluye la idea de servicios públicos mínimos universales, particularmente en salud y educación. Sin embargo, no incluye plenamente la idea de necesidades no materiales y, más particularmente, ninguno de los dos conceptos —ni el de subsistencia ni el de necesidades básicas— hacen referencia al problema de la pobreza y su relación con la riqueza, esto es, al nivel de igualdad o justicia instalados en una sociedad particular.

Ahora bien, si el concepto de pobreza queda reducido al cálculo del ingreso necesario para cubrir un conjunto de necesidades materiales mínimas, sean éstas individuales o colectivas, más fácil resulta la argumentación de que el crecimiento de la riqueza material es todo lo requerido para superar el problema, como se piensa desde el paradigma económico-social neo-conservador hegemónico. Por otro lado, mientras más se expande el concepto de pobreza para incluir no tan sólo el ingreso sino también las necesidades básicas, pero, fundamentalmente, las que emanan del trabajar, de las obligaciones de la familia, de la participación política, de la ciudadanía y en general de mayores niveles de igualdad social, mas puede admitirse la propuesta de que la superación de la pobreza requiere una adecuada combinación de medidas, incluyendo el crecimiento económico, una redistribución del ingreso y la riqueza y una mayor eficiencia y participación en las instituciones democráticas.

Por último, nos queda el concepto de *pobreza relativa*, que incluye indicadores sobre necesidades materiales e inmateriales y su relación con el ingreso. Pero más aún, incluye un análisis de la relación cambiante entre la privación relativa y el ingreso a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de ingreso.

Las sociedades modernas están pasando a través de procesos de intensos y rápidos cambios, de manera que no es realista mantener constante la relación entre necesidades y nivel de ingreso. Durante un periodo corto de tiempo, por ejemplo, nuevos productos entran en el mercado; los distintos roles sociales se mezclan, se reemplazan o se extienden; las costumbres y hábitos sociales se transforman; las relaciones laborales y la situación del empleo cambian dramáticamente; la distancia social entre ricos y pobres puede ampliarse, etcétera. Asimismo, no podría dejar de considerarse que el carácter de una necesidad es relativo según sean los distintos niveles de ingreso de una sociedad: así, mientras más desequilibrada sea la distribución del ingreso más aberrante será considerada la situación de pobreza.

En otras palabras: pobres no son sólo aquellos víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de los ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es, sobre todo, pobreza de ciudadanía. *La pobreza de ciudadanía es aquella situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida —material e inmaterial— que les posibilite desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad.* La pobreza de ciudadanía es no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos y, esto es, la exclusión social.

Además del problema de la medición, la amoralidad del discurso neoconservador consiste también en separar y escindir “ellos” —los pobres— de “nosotros” (Kats, 1989). En esta visión, los pobres son considerados extranjeros, ayudados o condenados, ignorados o estudiados pero raramente ciudadanos plenos, miembros de la sociedad como somos “nosotros”. Frecuentemente se los acusa de ser los causantes directos o indirectos de toda violencia urbana y, por consiguiente, del clima de inseguridad que se vive. Ellos son “objeto” de curiosidad, de análisis, de experimentación, de compasión, pero no “sujetos” de su propia vida y destino. No se caracteriza a los pobres desde una visión socialmente incluyente, porque no se entiende la pobreza como pobreza de ciudadanía. Separados “ellos” de “nosotros”, los “normales”, resulta más fácil convivir con el espectáculo de la misma y desarrollar una insensibilidad pública, pese a que, por ejemplo, nos invade la mendicidad urbana.

La amoralidad del planteamiento neo-conservador sobre la pobreza consiste en “no verla” desde la posibilidad de construcción de ciudadanía y en su dimensión humana. La amoralidad también reside en “ocultar” su carácter relativo respecto de la riqueza, esto es, considerar la pobreza aislada de la distribución total del ingreso y la riqueza de una sociedad determinada. El problema en América Latina —la región del mundo con mayores desigualdades de riqueza e ingreso— es de pobreza y riqueza o, en otras palabras, el problema no es sólo la pobreza, sino la carencia de justicia.

La utopía como la ontología del “todavía no”

Mi argumento aquí es, dada la amoralidad planteada, cómo recuperar una visión moral de la política económica y social que posibi-

lite la discusión y la instauración de la centralidad de los valores en la misma. Pero esto no es sólo un problema de valores abstractos: se trata de ponerlos en práctica y, por lo tanto, de recuperar el sentido de acción, de voluntad transformadora, de construcción social y humana de acuerdo al contexto histórico y que ha formado parte de la tradición y la historia de la política social. Para ello, resulta relevante ante el predominio del individualismo fundante de la carencia de espíritu constructivo, de la ausencia de sentido y de la actitud escéptica del “no se puede”, restaurar en la cultura una idea renovada de utopía. Ante este desafío, la utopía debe responder a dos objeciones básicas, a saber, por un lado, pretender constituirse en un absoluto conceptual de donde podrían resurgir tendencias totalitarias y, por otro, estar asociada a un mundo ideal inalcanzable como contrapuesto a lo real.

Es importante empezar aclarando que el pensamiento utópico, como enraizamiento en lo real, presupone un “tener en cuenta” la realidad material como prerequisite para ponerla en movimiento. No se trata de una “verdad trascendental” de la realidad, pero tampoco considera la realidad como sólo inmanencia y quietud. *La utopía se construye a partir de la realidad, pero no es prisionera de la misma. Así, la actitud utópica no acepta los límites de la realidad porque es casualmente lo que se trata de cambiar* (Kumar, 1991).

La actitud utópica en relación con la emancipación de la pobreza y de toda forma de alienación, presupone la primacía moral de “lo humano”, la que funda una energía para luchar por su realización y una predisposición para la acción constructiva basada en la esperanza. La esperanza es un sentimiento y una actitud humana hacia el futuro como posibilidad de construcción de una situación mejor a partir del presente. Esta construcción, a su vez, se expresa como voluntad de hacer y cambiar y tiene como base la búsqueda de una solidaridad entre los seres humanos “no alienada”, en la cual la dignidad no se consigue sólo a costa de “un proyecto” concreto para combatir la pobreza, que implique el “olvido” de la pobreza del conjunto de la sociedad, de sus diversas manifestaciones y sus implicaciones sobre la igualdad. Por el contrario, la pobreza es definida como un problema “social”, entendido “lo social” como problema del conjunto de la sociedad, lo que remite al concepto de cómo construir una sociedad más justa.

Ahora bien, para que una utopía no sea homologada como una oposición a lo real, deberían encontrarse algunas categorías que permitan ese enraizamiento. En este sentido, hablo, siguiendo a Ernst Bloch, del “todavía no”, de “derechos hacia adelante” y de

esperanza (Bloch, 1998). Si la realidad es dinámica y es un proceso, entonces existe una primacía del “llegar a ser” sobre el “ser”. Como Hegel y Heidegger, pienso que lo real no termina con la inmediatez del presente sino que está abierto a la posibilidad.

La distinción entre el “ser” y el “llegar a ser” implica lo incomplejo del presente, presencia y ausencia, tener y no tener. De algún modo, todo lo que se escapa al presente como lo que no tengo y está ausente, como el “todavía no” está presente en el propio presente. La actitud que sostiene esta posibilidad es la esperanza que descubre en la historia un proceso poliforme y abierto a posibilidades positivas y múltiples. Así, el pasado no está definitivamente cerrado y el presente no implica tampoco una posición privilegiada en la historia. Esta visión de la ontología del “llegar a ser” es irreconciliable con el cierre y la clausura y funda la visión de la historia como una renovación perpetua del “todavía no”.

La utopía es un no-lugar (*outopia*), pero es también el buen lugar (*eutopia*). Ambas están imbricadas, ya que la “nolugaridad” tampoco significa cualquier lugar sino la posibilidad y la apertura hacia el buen lugar. Aquí se tensiona el presente como posibilidad abierta al por-venir, la salida del hoy como ligación con el mañana. Por eso la utopía es una actitud esencialmente convocante para actuar hacia adelante, que llama al hombre al “no quedarse” y a superar el “no se puede”. Es una vocación por la acción y una rebelión contra el escepticismo. *En la actitud utópica, la realidad no es una trampa que inviabiliza la libertad de actuar, sino, esencialmente, apertura definitiva que funda la posibilidad de nuevos cursos y rumbos a seguir, esto es, la realidad como voluntad por cambiarla y/o transformarla. Es el tiempo visto no como “lo que nos pasa” sino como “lo que queremos” y también como “lo que deseamos”.*

La utopía puede pensarse como concepto “frontera”, concebido como límite entre lo conocido y lo deseado pero con la idea de traspasar el límite (Marin, 1993). Todo límite presupone una división entre un acá y un más allá del límite: no una isla, sino un río con dos orillas que abre la posibilidad-tentación de cruzarlo. Así, la actitud utópica es una posibilidad “puente”. Más allá de la frontera no se “sabe” qué hay; hay un vacío que convoca la curiosidad y el deseo de llenarlo; una pulsión hacia lo desconocido. A su vez, el concepto de frontera puede ser pensado también como horizonte. El horizonte es un límite al que nunca se alcanza. Al horizonte nunca se llega pues siempre se traslada hacia adelante, no obstante, el horizonte sirve para caminar. Así, la actitud utópica es dinámica, es bús-

queda de sentido y orientación, es un moverse hacia adelante, es como fuerza y envío hacia lo que se desea construir.

La utopía, además, no es un concepto “lleno” en el sentido de estar “terminado”, está vacío, para llenarlo de contenidos y significaciones; es una construcción social hacia el porvenir. Es como el número cero, concebido como puro vacío que no es insignificante, puesto que el cero, con un número adelante, es pura potencia y pleno de significación. Así, con un uno adelante, el cero significa diez, con un dos significa veinte; seis ceros con un uno adelante es un millón y así sucesivamente. Es también como el blanco en el concepto-luz: no es ningún color sino que es todos los colores. En este sentido, el blanco es un concepto por definición no excluyente, puesto que el blanco es sólo blanco cuando incluye a todos los colores. Metafóricamente, el blanco como luz se contrapone a las tinieblas y al miedo y está asociado al nacimiento, a la transparencia y la esperanza.

Vale la pena aquí recordar que América Latina, desde su origen, está vinculada a la actitud utópica (Fernández Herrero, 1994). En efecto, la historia del descubrimiento de América puede revelar la fuerza del pensamiento utópico como desencadenante positivo de verdaderos cambios estructurales en la historia de la humanidad. La idea de descubrimiento es una idea de “encuentro”, ya que todo encuentro involucra un conocimiento de las partes que llegan a conocerse en él. Pero es más que conocerse, ya que todo encuentro presupone, en alguna medida, la invención, pues dos seres que se encuentran no pueden dejar de inventarse y descubrirse continuamente en una narrativa común. La invención puede, así, ser pensada como parte del desarrollo de una composición utópica.

Toda utopía, como asociación con el futuro, presupone el desencadenamiento de una fuerza o una energía en el sentido del deseo de alcanzarla. De esta manera, América Latina es hija de la utopía. La utopía en su dimensión histórica trasciende el ámbito de las puras ilusiones, convirtiéndose en motor de cambio: el hombre lucha en diferentes contextos para mejorar su situación y alcanzar un futuro mejor. Y en ese sentido, la historia puede ser pensada como el conjunto de acciones que los hombres ejecutan para realizar sus utopías.

América Latina fue la concreción de un impulso europeo hacia la utopía, pero luego fue “inventada” con la idea de que el paraíso podría haber estado localizado allí,¹⁷ o en la creencia de que en esas

¹⁷ En los hechos, cuando Cristóbal Colón se encontraba en la boca del Río Orinoco con sus cuatro afluentes, creyó haber descubierto el paraíso. Temeroso de este

nueva tierras podría concretarse una utopía que en la vieja Europa resultaba ya impracticable. Esa utopía “inventada” estaba marcada por valores humanos que, desde el “buen salvaje” incontaminado, implicaron también la posibilidad de superar un mundo europeo dominado por el egoísmo, por la codicia y la avaricia. América se produce como el espacio geográfico donde aparece el porvenir, la región de la abundancia, de la fertilidad, como el ámbito de la libertad y la posibilidad de emancipar al hombre de múltiples problemas que lo habían atrapado y degradado en Europa. Los religiosos reformadores veían en los indígenas la posibilidad de la realización de la utopía al homologarlos a muchas virtudes del cristianismo primitivo: bienes comunes, carencia de ambiciones, vivir con lo necesario, etcétera. Los misioneros buscaron la concreción de la utopía a partir de las características de la cultura nativa y tratando de separar los indios de los españoles contaminados del cristianismo europeo, al que consideraban, de algún modo, corrompido. Las Reducciones jesuitas con los indios guaraníes en el Paraguay son una ilustración de una evangelización creativa y fueron fuente de inspiración para Tomasso Campanella en su obra *La ciudad del Sol*.

Por otro lado, las implicaciones que el descubrimiento de América tuvo en el orden de las ideas, en el avance del conocimiento, la técnica y las artes fueron extraordinarias, como quizás en ningún otro momento de la historia. Ello marca el potencial positivo y fertilizador de la actitud utópica. América Latina nació desde la utopía e inventó su ser primero como utópico. Así, el descubrimiento hace que la utopía trascienda su “significado” de una mera ilusión o sueño para ser impulso y fuerza transformadora concreta, convirtiéndose así en una categoría de análisis histórico y antropológico.

Conclusión: la política y la utopía posible

He planteado en este trabajo algunas dimensiones a través de las cuales el discurso neoconservador que inspira las políticas económico-sociales en América Latina “amoraliza” la política. Esos recursos conceptuales se desarrollan para presentar sus propuestas como si fuesen el resultado de un desarrollo histórico inexorable e inevitable. Al presentar sus propuestas como si fuesen una derivación

“descubrimiento” y creyendo que su divulgación podría ser considerada una blasfemia, Colón se retiró a la isla Hispaniola.

objetiva y una lectura “científica” de la realidad, cierra el campo conceptual para no permitir el desarrollo de otras alternativas. Asimismo, al explicar la dinámica social y económica a través de automecanismos que privilegian las funciones de equilibrio y adaptación, inhibe la posibilidad de desarrollar instrumentos políticos para intentar regular y/o cambiar los procesos económicos y sociales. Finalmente, el concepto de pobreza es un instrumento para derivar la atención de los análisis y las energías sociales solidarias en acciones y programas que —aunque fuesen humanitarios— no plantean el centro del problema, que es, esencialmente, la falta de justicia. Todas estas dimensiones del discurso neoconservador funcionan con pretensiones de “discurso único” y como mecanismos inhibitorios de toda acción destinada a cambiar o modificar el curso de los hechos. Implementar una política social amoral implica dejar de lado los instrumentos de política social distributiva y abandonar la discusión sobre los valores que pudiesen inspirar deseos o desencadenar procesos orientados a construir sociedades más justas y democráticas.

Pero el paradigma neoconservador está perdiendo su hegemonía, sobre todo a partir de la presente crisis de las economías del sudeste asiático, de los sucesos acontecidos en Rusia y, en menor medida, en las economías del este europeo. Aunque se inaugura una época de transición en donde un nuevo paradigma estará en desarrollo; existen indicios que se transitará hacia una mayor preponderancia de lo público (Bustelo, 1998), y que se restaurarán los roles activos y compensadores que el sector estatal ha declinado en el presente, aunque esto no significa que se retrocederá hacia el pasado. Valores como igualdad y solidaridad están comenzando a tener mayor legitimidad pública, así como la expansión de una ciudadanía activa, lo que podrá, eventualmente, materializarse en importantes avances en el desarrollo social, sobre todo en las áreas de educación y salud pública.

Como en un mundo globalizado, la soberanía no está relacionada a los espacios territoriales de los estados, el desarrollo de una unidad nacional pasa más por la construcción de espacios políticos, sociales, económicos y culturales en donde pueda gestarse un proyecto para el conjunto de la sociedad. Ahora bien, en la globalización no todos los proyectos productivos triunfarán ni todos los países tendrán un futuro de prosperidad garantizado. *Se hace necesario, entonces, la formulación de nuevas visiones y estrategias, conjuntamente con la restauración de la moral pública, a partir de la justicia, para poder*

integrar los distintos sectores de una sociedad en un “nosotros”, donde todos queden incluidos. Cuando hablo de moral pública no me refiero a una moral “acartonada” sino al conjunto de valores mutuamente compartidos por todos los miembros de la sociedad —como el bien de todos— y encarnados en la práctica social, conjuntamente con la primacía de “lo humano” como el criterio clave para evaluar todas las políticas y programas económicos y sociales. Hace falta, así, poner en juego todas las fuerzas endógenas de una sociedad para lograr un perfil productivo y cultural que sea viable en el contexto de la globalización. Y la energía de las fuerzas endógenas será convocada sólo con un proyecto socialmente compartido, basado en la justicia, con el cual se podrá combatir la pobreza y, sobre todo, superar la pobreza moral.

Y como la justicia no sólo tiene que ver con la pobreza, sino con toda la forma de la distribución del ingreso y la riqueza, conviene aquí recordar que las clases medias conforman en América Latina una proporción importante de la población y que el “contrato” entre el capitalismo y las clases medias se terminó. Para ellas acabó el “universalismo” de los servicios sociales: la escuela y el hospital públicos y la seguridad social. Las clases medias han aumentado significativamente su nivel de vulnerabilidad y han sufrido un claro retroceso económico en el modelo de apertura. Por lo tanto, habrá que también diseñar una estrategia para que finalice la casi permanente agresión económica a estos sectores y para que puedan ser incorporados a los beneficios del desarrollo y el progreso técnico.

Como los valores y las visiones de lo social y lo político guían a los instrumentos (política, programas y proyectos), es crucial el desarrollo de una actitud utópica en el sentido que la he planteado en este trabajo. *La utopía, democráticamente desarrollada, tiene la fuerza de “enganchar” las personas en un proyecto que restaure el sentido colectivo en búsqueda de la esperanza. La utopía puede convocar el entusiasmo y desencadenar la imaginación y creatividad para darle unidad social y cultural a un proyecto que se base en los valores compartidos de la solidaridad y la justicia.* Históricamente, las sociedades que funcionaron y lograron implementar un proyecto nacional viable fueron inspiradas, de alguna forma, por la utopía. La idea de estar construyendo algo que es bueno para todos y que va más allá de nuestros intereses individuales, algo en lo que las personas encontrarán esperanza y dignidad para sentirse partes plenas de un proyecto común, lleva a los individuos a realizar esfuerzos que tal vez no harían para sí mismos y hace converger sus energías hacia un objetivo compartido.

El principal adversario de la actitud utópica es el pragmatismo, que admite sólo la consideración de lo real como lo inmediato, lo tangible y lo viable, asumiendo que no se pueden hacer grandes cambios. Es, de nuevo, la concepción de que la realidad es algo que se nos impone y no la podemos trascender. Sin ignorar la realidad y los límites que ella impone, se necesita “moldearla”, “trabajarla” y “producirla” para hacerla dúctil a una visión de un futuro deseado. Un futuro que se desarrolle como proyecto democrático en donde los individuos son autónomos pero dentro de un contrato social y donde la racionalidad instrumental del mercado complementa la racionalidad profunda y sustantiva de los valores humanos.

La globalización requiere transformaciones sociales, políticas y económicas sustantivas, pero el horizonte con que funciona el capitalismo es de muy corto plazo, pues es un sistema esencialmente miope y poco previsor. Con la globalización, se necesitan inversiones estratégicas en educación, en ciencia y tecnología y un esfuerzo masivo en dar absoluta prioridad a las generaciones jóvenes. Todas esas inversiones requieren un horizonte más lejano, tiempos de maduración largos y, en un mundo donde lo estratégico es lo fundamental, el largo plazo es el mejor corto plazo.

Finalmente, *todo lo anterior implica la restauración de la política como el marco para debatir la utopía y para instrumentalizar la actitud utópica en un proyecto económico y social definido democráticamente.* En los albores del nuevo milenio, se necesita de innovación, de creatividad y también de una buena dosis de transgresión para fundar algo nuevo y esperanzador. Cuando los gobiernos cambian y los nuevos implementan políticas casi iguales que las de sus predecesores, cuando los partidos políticos casi no se diferencian en sus propuestas sustantivas y programáticas, las elecciones se tornan en una mera discusión insustancial en torno a las cualidades de los candidatos. Así, la política se vanaliza y se desacredita. Es por ello que la política debe, entonces, recuperar su razón moral en el sentido de discusiones sustantivas y plantear y debatir las utopías que indiquen lo que una sociedad ideal debe ser (ya he aclarado que existe una continuidad ontológica entre el ser y el deber ser). La política como el ámbito para resolver los conflictos entre los distintos valores, como el lugar de la negociación sustantiva y para lograr los consensos que legitimen el rumbo a seguir. La política, en fin, para transitar desde la pobreza moral a la riqueza del sentido y los contenidos, a la discusión de valores, de visiones del futuro, de viajes hacia adelante, de porvenir... de utopías posibles.

Referencias bibliográficas

- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Bloch, E. (1998). *Natural Law and Human Dignity*, The MIT Press, Massachusetts, USA.
- Bustelo, E. S. y Minujin, A. (1997). “La política social esquivada”, *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, n. 8, San José, Costa Rica.
- Bustelo, E. S. (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, Bustelo, E. S. y Minujin, A. (eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santillana, Bogotá.
- Cataño, J. F. (1997). “El modelo de equilibrio general: ¿Estático o estéril?”, *Cuadernos de Economía*, vol. XVI, n. 27, segundo semestre de 1997, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
- Corredor Martínez, C. (1998). “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”, Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre pobreza: enfoques, conceptos y alternativas de medición*, Santafé de Bogotá.
- Fernández Herrero, B. (1994). *La utopía de la aventura americana*, Anthropos, Barcelona.
- Frank, R. H y Cook, P. J. (1995). *The Winner-Take-All-Society*, The Free Press, Nueva York.
- Giddens, A. (1998). “The Third Way”, *The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge, UK.
- Himmelfarb, G. (1992). *Poverty and Compassion*. Vintage Books. Nueva York.
- Hirschman, A.O. (1996). *Tendencias autosubversivas*, FCE, México.
- Katz, M. (1989). *The Undeserving Poor*, Pantheon Books, Nueva York.
- Kumar, K. (1991). *Utopianism*, Open University Press, Buckingham, UK.
- Marin, L. (1993). “The Frontiers of Utopia”, Kumar, K. y Bann, S., *Utopias and the Millennium*, Reaktion Books, London, UK.
- Marshall, T. H. (1992). “Citizenship and Social Class”, Marshall, T. H. y Bottomore, T., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago (artículo original publicado en 1950).
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM/ARCIS Universidad, Santiago, Chile.
- Polanyi, K. (1994). *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, USA.
- Self, P. (1993). *¿Government by the Market?*, Macmillan Press, London, UK.
- Townsend, P. (1993). *The International Analysis of Poverty*, Simon and Schuster International Group, Hertfordshire, UK.

Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia

RELATORÍA

La política social frente a la globalización

Definiciones de globalización

No existe una definición precisa del fenómeno de la globalización. Es un proceso, pero también una estructura inconclusa, señala Rolando Cordera Campos: “una serie de cambios generales que recogen tendencias largas y profundas que emanan del orden capitalista internacional y que para muchos son merecedores del calificativo de *epocales*”.

Se trata de transformaciones profundas en las relaciones productivas, sociales y políticas a través de avances tecnológicos que disminuyen la importancia de espacio y tiempo. Cambios que ofrecen nuevas oportunidades para el futuro, pero que al mismo tiempo ponen en cuestión la relevancia de muchas de las políticas que actualmente dan estructura a la vida económica, social y política de nuestros países. Según Cordera:

Cuando se habla de globalización, se alude a un despliegue planetario pero desigual de nuevas relaciones productivas y sociales, determinadas por grandes cambios en la ciencia y la tecnología. En este sentido, la globalidad debería ser vista y entendida, sobre todo, como un proceso que no se implanta homogéneamente en el tiempo y el espacio. Esta desigualdad, junto con la que es propia de las formaciones nacionales que reciben su impacto, permite a la vez suponer que tales mutaciones globales, como fueron las del pasado, son portadoras de “estructuras de oportunidad” (diría Polanyi) que, sin embargo, sólo pueden volverse realidades a partir de la acción política que se concreta en cada momento y lugar en la vida de los Estados.

Eva Jespersen, en su ponencia, expresó que estos cambios globales se dan a partir de cuatro elementos básicos: el libre movimiento del

capital privado, el intercambio comercial, la internacionalización de productos y servicios, así como de patrones de consumo y la internacionalización de expresiones culturales e ideas. En ese sentido, Stewart (1998a) señala que:

La ola actual de globalización es al mismo tiempo causa y consecuencia de dos tipos de cambio: uno tecnológico (reducidos costos de transporte y comunicación así como cambios dramáticos en las facilidades para las comunicaciones globales) y el otro de políticas (esto es, la desregulación del movimiento de bienes y finanzas, aunque no de la fuerza de trabajo) que ha ocurrido en todo el mundo.

Para Jespersen, tres características especiales distinguen la etapa actual de globalización de las anteriores: la velocidad y la escala de los cambios; la volatilidad de la situación y, finalmente, el gran número de actores no gubernamentales que juegan un papel importante en el proceso.

Luis Maira, otro de los ponentes en el Seminario, subrayó el hecho de que el modelo económico neoclásico convencional, que sustenta el proceso de la globalización, ha sido implementado por todos los países de la región, empezando con los programas de ajuste en los años ochenta y seguido por las políticas de apertura económica en la presente década. Según Bustelo y Minujín (1998), el estilo hegemónico de políticas económicas y sociales en Latinoamérica se puede resumir en las diez propuestas básicas del denominado “Consenso de Washington (CW)”.¹ Las bases conceptuales del CW se fundamentan, principalmente, en que la asignación óptima de recursos se da por medio de los mecanismos del mercado; que otorga un rol prioritario al sector privado en la organización de la economía y la sociedad; y que recomienda un “Estado mínimo”, reducido a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados.

Por otro lado, el aspecto social del modelo se basa en la trilogía *Crece-Educar-Focalizar*. El primer elemento, crecer, constituye la base fundamental de la trilogía, ya que garantiza la acumulación, que a

¹ Las reformas que J. Williamson describió como el Consenso de Washington, tienen diez componentes: disciplina fiscal, tasas de cambio (unificación y fijación en un nivel competitivo), apertura comercial, apertura financiera, reforma fiscal, reorientación de las prioridades del gasto público de áreas “políticamente sensibles” a “áreas de rentabilidad económica”, inversión extranjera directa (eliminación de barreras), privatizaciones, desregulación, derecho a la propiedad. Véase Williamson, J., “The Washington Consensus Revisited”, *Development Thinking & Practice* (conferencia), Washington, D.C., septiembre de 1996.

su vez habilita el financiamiento de la “inversión” social. La educación es el elemento por medio del cual se produce movilidad social ascendente y, a mediano plazo, se “corrigen” las desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso. El concepto focalizar se refiere, principalmente, a dirigir el gasto público social hacia los sectores pobres y eliminar en los sectores medios todo subsidio público directo o indirecto, de tal forma que puedan incorporarse plenamente al mercado (Bustelo y Minujín, 1998). En su ponencia, Alberto Minujín dejó claro, sin embargo, que tales planteamientos no han tenido los impactos esperados en el caso de América Latina, como se verá a continuación.

Los impactos

Impactos económicos

Como señaló Eva Jespersen, existen evidencias del impacto positivo de la globalización en el crecimiento económico. A nivel mundial, la tasa actual de crecimiento económico es el doble de la de los años ochenta, lo cual es indispensable para el combate a la pobreza y ha permitido a muchos países incrementar los recursos destinados a los servicios sociales. A nivel regional, las economías latinoamericanas crecieron, en promedio, 3.5 por ciento durante 1996 y, en 1997, el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó en 5.3 por ciento. Sin embargo, según Bustelo y Minujín (1998):

Los diferentes países aún no logran que sus economías alcancen una senda óptima de crecimiento estable y sostenible que les permita retornar a los niveles anteriores a la crisis: en 1996, el PIB per capita permanecía uno por ciento por debajo del existente en 1980. Tampoco ha sido suficiente la expansión económica para reducir la pobreza de manera significativa, que según el Banco Mundial y CEPAL, debe ser del orden del seis por ciento anual para lograr un impacto importante.

Bustelo y Minujín señalan también que “el crecimiento económico no solamente no ha alcanzado el dinamismo necesario para repercutir sobre los niveles de pobreza, sino que ha sido significativamente menor al observado en los países desarrollados. Esto ha contribuido a ampliar las brechas existentes a nivel mundial”. Al analizar la conexión entre el tener recursos humanos de alta calidad y el éxito en la economía mundial, Stewart (1998b) concluye que existe un

círculo vicioso en los patrones mundiales de crecimiento. Los países que muestran buenos rendimientos invierten en el desarrollo de su capital humano, lo cual apoya todavía más su crecimiento; mientras que los países que muestran bajos rendimientos no tienen los recursos para mejorar su inversión en la educación y se quedan aún más atrasados en la economía global. En este sentido, la política social tiene repercusiones económicas fundamentales, como señala Howard Glennerster refiriéndose al caso de Inglaterra. Para Stewart todo parece indicar que la globalización provoca inequidad en la distribución de la riqueza así como de ingresos al interior de los países. El movimiento hacia la liberalización del intercambio comercial y el capital durante los ochenta y los noventa ha estado acompañado por una mala distribución de ingresos en la mayoría de los países.

Impactos sociales

Ninguno de los diez elementos del Consenso de Washington aborda las grandes inequidades o la pobreza. Por otro lado, el sistema de mercado ha tendido a generar una creciente desigualdad, excluyendo a muchos de la participación plena.

El paquete de políticas del cw tiende a reducir la protección social. Existe una presión hacia abajo en el gasto público; se actúa para eliminar los subsidios de alimentos, a veces para reemplazarlos con subsidios *dirigidos*; se introducen pagos de los usuarios de los servicios estatales de salud y educación; algunos servicios se trasladan al sector privado, total o selectivamente (Stewart, 1998a).

En cuanto a los impactos sociales de estas políticas, Bustelo y Minujín (1998) sugieren que “existen dos dimensiones básicas que definen la situación social de los individuos y sus familias y que a la vez sintetizan, en buena medida, las condiciones de bienestar e inclusión prevalecientes en la sociedad”. Estos son la distribución del ingreso y el empleo. Al respecto, Alberto Minujín presentó a grandes rasgos, en su ponencia, algunos de los cambios que ha experimentado América Latina en años recientes. Enfocó su exposición en tres aspectos específicos: la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza.

Los datos económicos muestran que en el periodo 1995-1997 todos los países de la región experimentaron una tasa positiva de crecimiento económico. Sin embargo, la *extrema desigualdad en la distribución del ingreso* que caracterizaba la región, lejos de disminuir se

sigue incrementando. Este resultado se da aún en los países que experimentaron una tasa de crecimiento relativamente alta, con tal efecto que América Latina es la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso.

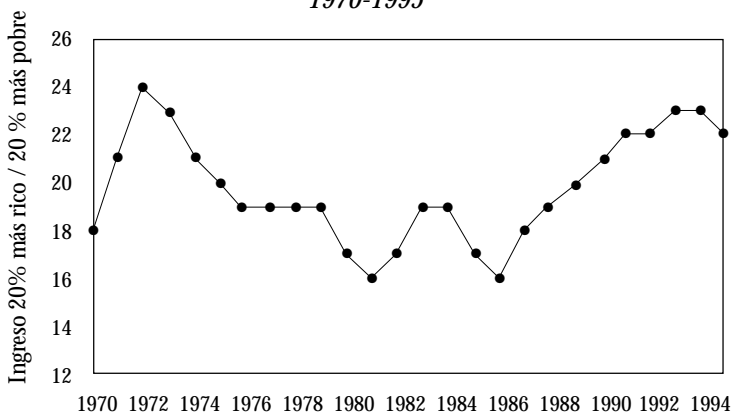
Entre los principales perdedores en esta creciente desigualdad se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad vía el empleo y el acceso a bienes y servicios. La crisis, la caída de salarios y de la oferta de servicios básicos también perjudicó duramente los sectores de más bajos ingresos. De esta manera, la composición de la pobreza se ha vuelto heterogénea y se ha creado una amplia zona de vulnerabilidad en torno a la línea de pobreza.

El empleo es uno de los puntos clave para garantizar una adecuada inclusión social y productiva. Podemos observar que, a pesar del moderado nivel de crecimiento que ha logrado América Latina en la presente década, no ha habido una mejoría en la situación del empleo y los salarios. Con sólo tres excepciones, el nivel de desempleo creció en todos los países de la región durante el periodo 1995-97. Creció la expansión del empleo informal y de baja productividad: se estima que de cada diez nuevos empleos, ocho corresponden a los de baja productividad.

Además, se ha incrementado la brecha salarial entre los sectores de alta y de baja productividad. La disparidad de ingreso entre profesionales, técnicos y trabajadores de sectores de baja productividad se incrementó entre 40 y 60 por ciento en la mayoría de los países en lo que va la década. En resumen, la tendencia prevaleciente demuestra que la generación de empleo de calidad es insuficiente y el mayor dinamismo se encuentra en el empleo informal o de baja productividad, mientras que el desempleo abierto muestra un movimiento ascendente. Existe una tendencia hacia un mercado laboral precario y un aumento en el subempleo y el desempleo.

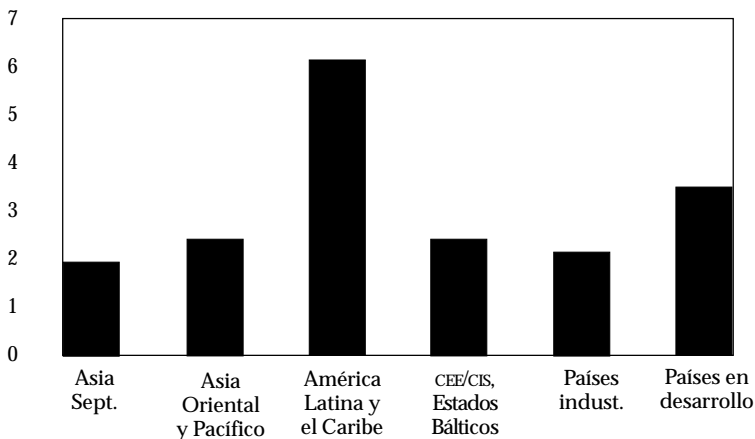
En cuanto a la pobreza, el doctor Minujín señaló que ésta se sigue incrementando en la región en términos absolutos, aunque con menor fuerza que en los años ochenta. Mientras que la pobreza urbana ha tenido los mayores incrementos, las familias más pobres se siguen ubicando en las zonas rurales. Aún en los casos en que la pobreza relativa ha disminuido, la inequidad en la distribución del ingreso ha aumentado. Esto se debe a que, por lo general, la pobreza está visualizada como el problema de unos sectores o grupos específicos de la población y no como un problema de distribución de recursos en la totalidad de la sociedad. Como resultado, se ha conformado

GRÁFICA 1. *Desigualdad en América Latina y el Caribe
1970-1995*



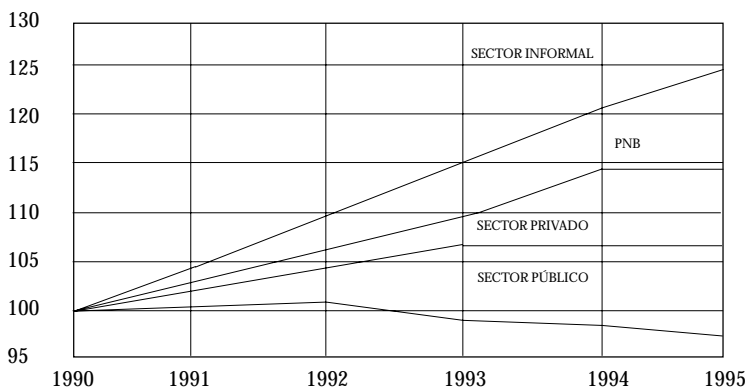
FUENTE: Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel (1997), *Sorpresas distributivas después de una década de reforma: América Latina en los noventa*, Banco Interamericano de Desarrollo.

GRÁFICA 2. *Porcentaje de participación del ingreso familiar
20 por ciento superior / 20 por ciento inferior*



FUENTE: UNICEF (1997), *Estado mundial de la infancia*.

GRÁFICA 3. *América Latina. Crecimiento y empleo 1990-1995*
(Índice 1990= 100)



una zona de vulnerabilidad social y económica, creciente en términos absolutos y relativos, que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios.

Como resumen, vale retomar aquí las conclusiones de Bustelo y Minujín (1998):

El costo social [de las políticas impulsadas por el denominado Consenso de Washington] ha sido claramente secundario y marginal a la política económica dominada por una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y con una concepción de “lo social” atomizada en el interés individual en donde el “consumidor” tiene más importancia que el “ciudadano” [...] La hipótesis principal [...] es que la política social predominante en la región continúa esquivando el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Política social: reto y oportunidad

El desarrollo de la política social puede ser vista como una salida —tal vez la única— para países con cada vez menos control sobre los aspectos económicos de su desarrollo. Según Bustelo y Minujín (1998):

Hacia el final del milenio, el desafío para América Latina es poner en movimiento un proyecto social y productivo construible democráticamente para enfrentar los desafíos de una economía globalizada.

Expandir el proceso de la ciudadanía con todo lo que ello implica — fundamentalmente hacer política social como en su verdadera tradición, esto es, centrada en la igualdad y el empleo— es acumular en capital social (Putnam, 1993) que es lo que “sella” económica, social y políticamente una sociedad para posibilitarle su desarrollo.

Dicho objetivo se convierte en un gran reto en el contexto de América Latina, donde la política social siempre ha tenido un carácter “residual”. Luis Maira, en su ponencia, ilustró la poca importancia otorgada a la política social en su exposición de los cinco “núcleos principales” de la formulación de políticas públicas en la región. Hizo referencia a una jerarquía bien definida de políticas públicas, que consiste en cinco niveles:

1. *Las políticas económicas hacia el exterior*, que llevan la prioridad más alta en todos los países de la región de manera muy parecida.
2. *Las políticas de “régimen interior y orden público”*, cuya composición varía dependiendo de la situación específica de cada país.
3. *Las políticas económicas internas*, que, esencialmente, siguen el esquema de ajuste y que se aplican en toda la región con un impresionante grado de homogeneidad.
4. *Las políticas de infraestructura*, que buscan la integración física de cada país como requisito esencial para el desarrollo.
5. Finalmente, en quinto lugar —el último también en prioridad— se encuentra *la política social*, que existe no como una política integrada y comprensiva, sino como una colección de políticas sectoriales que pocas veces alcanzan grados de articulación y de tratamiento en conjunto.

La hegemonía de lo económico y la poca autonomía de lo social en la región es, para Maira, “un dato inescapable”, diagnóstico que hace también Rolando Cordera: “Lo que puede registrarse hasta hoy en los diferentes subconjuntos del sistema internacional son sobresaltos en lo económico y lo financiero y persistentes acciones defensivas en lo social”.

Para contextualizar y entender la trayectoria de la política social en América Latina, Luis Maira hizo referencia a dos tendencias históricas. Primero, la creciente heterogeneidad de la región en los últimos treinta años. Para los analistas del desarrollo, hace treinta años Latinoamérica era considerada como una unidad, aún con sus disparidades internas. A nivel planetario, en ese entonces, el debate sobre

el desarrollo era en términos de Norte *versus* Sur, los países ricos *versus* los “subdesarrollados”. Esta visión del conjunto empezó a cambiar en los años setenta a una visión más regional, en donde cada región tenía su propio Norte y Sur.

La perspectiva ha seguido cambiando en los ochenta y los noventa, con la conformación de bloques de países a nivel sub-regional, como son, en el caso de América Latina: México, Centroamérica y Panamá, el Caribe y América del Sur, compuesta a su vez de las regiones Andina y MercoSur. Este reconocimiento de la heterogeneidad latinoamericana impacta a su vez las formas en que se concibe la política social.

En segundo lugar, Maira habló del “enorme zig-zag” en el crecimiento económico de la región. Después de la Segunda Guerra Mundial tuvimos 35 años de relativo progreso, incluso con una tasa de crecimiento más alta que la de los países ricos, lo cual hizo cerrar ligeramente esa brecha. Este patrón se invierte en los años ochenta, reconocidos como “la década perdida”, durante la cual se experimentó un retraso frente a los países desarrollados, empezando con la crisis generalizada de 1982, que fue, a su vez, seguida por crisis “de secuela” en la mayoría de los países latinoamericanos. Este retraso, reflejado en los indicadores de desarrollo económico para aquel periodo, sigue en la década actual, aunque con menor fuerza; trayectoria que produce una variedad de situaciones nuevas en la región así como en cada país. Estos resultados se veían reforzados por las políticas de ajuste implementadas en los ochenta, que impactaron enormemente en el programa económico así como en la política social. La disminución en el gasto social en forma absoluta hizo más dramática la situación y llevó a un retroceso general para la región.

Las políticas públicas juegan un papel importante en determinar cómo actúa cada país frente a estos nuevos retos. En particular, la política social llega a tener una importancia crítica para el desarrollo futuro de la región. Para Cordera, habría que aprovechar las “estructuras de oportunidad” que surgen de los mismos cambios profundos que se están experimentando a nivel mundial y que se definen a partir de la estructura del Estado en cada país, así como los otros actores en posición de jugar un papel en el proceso:

En nuestros países el bienestar ha sido un terreno siempre accidentado y nunca bien concretado en prácticas y agencias públicas, pero se ha mantenido como el compromiso histórico de unos Estados que hoy viven atrapados entre las interminables exigencias del ajuste y las restricciones múltiples que emanan del contexto internacional.

En estas restricciones juega un papel relevante la manera como la globalización es presentada por los operadores y administradores de los mercados globales, así como es asumida por las élites y los grupos gobernantes de nuestros países.

El aprovechar estas oportunidades representa un momento crítico para enfrentar el gran desafío de lograr el crecimiento económico y la cohesión social. El reto es enorme, ya que, según Cordera, “no es exagerado proponer que será en torno a [la política social], más que en torno al comercio, la producción o la inversión, que se definirá el futuro perfil de los Estados nacionales.”

Muchos de los ponentes, sin embargo, sugirieron que existe esperanza para el futuro. A pesar de este diagnóstico negativo, se ve también que los impactos económicos de la globalización han variado de país en país, y que, por otro lado, existe otra dimensión de impacto social que ha sido positiva. Las ponencias de Howard Glennerster y Juan Mato Gómez, sobre iniciativas de descentralización, la de Marvin Rabanales sobre reformas legislativas a raíz de la CDN,² así como las de José Sánchez Parga y Víctor Hugo Cárdenas en referencia a los pueblos indígenas, dejan claro que la globalización de ideas y conceptos, así como el fortalecimiento de identidades regionales, han prohiado cambios importantes en las propuestas de los Estados con respecto a la política social.

En ese sentido, Luis Maira subrayó que el coordinar las políticas públicas hacia lo social no es un obstáculo a la reforma del Estado, sino un motor para intensificar y mejorar dicho esfuerzo. Sin embargo, señaló, siguen existiendo algunos grandes ámbitos de disputa en torno a la política social, los cuales impactan en gran medida la definición de dicha política a nivel regional y de cada país:

1. *Espacio/autonomía.* Se habló de la falta de “una instancia de coordinación, priorización y toma de decisiones que incluya también la dimensión de la asignación de los recursos económicos y que sea reconocida y respetada en el conjunto del aparato gubernamental”. En nuestros países, son los ministros de hacienda y directores de presupuesto quienes fijan las prioridades sociales, mientras que los ministros del área social son figuras pasivas que no tienen papel en la asignación de recursos. Subrayó que éste es un punto clave para el desarrollo de la política social y que tal

² La Convención de los Derechos de la Infancia fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.

espacio puede ser construido de distintas maneras, dependiendo de la situación política de cada país.

2. *La construcción de consensos.* Se refirió a la experiencia de algunos países de la región, para subrayar que es un proceso complejo que incluye el llegar a acuerdos sobre los recursos, los mecanismos para la participación social, las pautas de descentralización, etcétera. Se habló de la necesidad de establecer un escenario donde los diversos actores puedan discutir la temática, así como un momento de “sanción oficial” o legitimación de estos acuerdos cada cierto número de años.
3. *Los enfoques de programas contra la pobreza.* En el extenso listado de políticas sociales se ha establecido una cierta claridad para ver dónde está lo esencial de un buen programa contra la pobreza. Se identificaron cinco impulsos principales en iniciativas exitosas, de los cuales los más importantes son el desarrollo de programas de acceso a servicios e infraestructura básica y el rediseño del marco general para las políticas sociales (por ejemplo, la reforma judicial). Se incluyen, además, los programas que buscan incrementar la capacidad de gestión en los municipios más pobres, ya que la descentralización a nivel regional es inadecuada para llegar a éstos. Finalmente, los buenos programas establecen un vínculo con el tema productivo, es decir, buscan una culminación productiva de los esfuerzos sociales para fomentar así la autonomía local.

Durante las discusiones se comentó que la política social tiene dos necesidades fundamentales: una es la necesidad para la acumulación, que hoy día nadie cuestiona, y la otra es la necesidad de legitimación —el “espacio autónomo” al que hizo referencia Luis Maira. De allí surge un conflicto entre la producción y la distribución, entre la economía y la política. La política social, aunque actualmente de poca prioridad en Latinoamérica, es esencial para el futuro desarrollo de nuestros países: contradicción central que tiene que ser resuelta mediante estrategias políticas para poder construir este espacio y esta autonomía.

Políticas públicas y reforma del Estado

¿Qué son las políticas públicas?

El tema de las políticas públicas fue central en el Seminario, tanto en términos teóricos (¿cómo inciden dichas políticas en la vida económica y social de nuestros países?) como prácticos (para UNICEF, ¿cuáles son las estrategias y acciones que debemos impulsar?). La pregunta es cómo definir las políticas públicas, es decir, dónde establecer los límites entre una actividad que tiene una repercusión pública por un lado, y una política pública por otro.

Las reflexiones apuntan hacia tres aspectos importantes en la caracterización de las políticas públicas: los actores involucrados, la escala y la duración de los impactos, así como el marco institucional.

En cuanto a *los actores* involucrados, Cecilia Loria sugirió que la respuesta depende de la manera en que se define la responsabilidad para “lo público”. Aunque algunos piensan que ésta recae exclusivamente en el Estado, para Loria dicha responsabilidad es compartida por todos los ciudadanos. Así, las políticas públicas representan el espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado.

En este sentido, algunos participantes concluyeron que las políticas públicas se refieren a los procesos de toma de decisiones en los que están involucrados actores tanto del sector público como de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la política pública es transectorial: se puede dar en discusiones específicas de un sector, o bien en discusiones más de tipo integral. Como sea, estas propuestas tienen que ser —tarde o temprano— asumidas por el Estado.

Aunque no se logró una definición de las políticas públicas exclusivamente con base en los actores involucrados, se acordó que éstas sí tienen *impactos en el mediano o largo plazo*. Es decir, las políticas públicas “tienen un efecto o un impacto que va más allá de lo que sería la

propia condición o circunstancia” de quienes toman las decisiones. Tendrían, además, que ser “cuestiones que atañen a la vida de la gente más en el largo plazo, que tienen un efecto en la vida social de manera prolongada y que, de alguna manera, va a afectar la estructura de comportamiento de la sociedad, su estructura organizativa, su distribución de bienes, etcétera”.

Finalmente, se hizo referencia a las *estructuras y espacios institucionales* que definen el quién y el cómo del proceso de construcción de las políticas públicas: “el conjunto de principios, normas, instituciones, orientaciones y cursos de acción que promueven la transformación de la realidad social”. Se señaló también que la posibilidad de la participación ciudadana en las políticas públicas depende de la existencia de instituciones, así como de mecanismos que la legislen. El proceso de reforma del Estado para abrir estos espacios de poder, control y toma de decisiones, se discute a continuación.

La política social y la reforma del Estado

Luis Maira señaló que la mayoría de los objetivos de una buena reforma del Estado se pueden lograr con políticas sociales bien estructuradas y articuladas. Además, la creciente internacionalización de la problemática social a raíz de la Convención sobre los Derechos del Niño ha hecho cada vez más fuerte la vinculación internacional, lo cual puede dar estructura y coordinación a esfuerzos locales. Subrayó el hecho de que en América Latina existe una creciente exigencia de programas a favor de la infancia, de los adolescentes, los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres, así como de otros actores sociales. Para resolver los problemas de la inclusión social, los países de la región tienen que definir no sólo una agenda contra la pobreza —tema que ha logrado una importancia trascendental en la presente década— sino también una segunda agenda muy distinta y mucho más compleja, centrada en la equidad. Nuevamente, entonces, los países cuyas prioridades coincidían en el tema homologador de la pobreza a principios de la década, tienen que diferenciar y afinar su agenda con base en su situación individual.

La descentralización

Como una posible estrategia para la reforma del Estado, la descentralización ofrece la posibilidad de combatir la pobreza, así como

de promover la inclusión social, por lo que frecuentemente se adopta como iniciativa clave en los esfuerzos de cambio institucional. Sin embargo, la descentralización es un proceso complejo y altamente político que no llega, automáticamente, a tener los resultados esperados, sino que puede agregar otro nivel de complejidad a sociedades ya de por sí complejas e, incluso, empeorar las situaciones que se buscan mejorar:

Juan Mato, en su ponencia sobre la experiencia española, describió la descentralización como un instrumento altamente político con el que se intenta manejar la complejidad de las sociedades modernas. Hizo referencia a dos maneras distintas en que se ha abordado el tema en años recientes. En la primera visión, la descentralización es vista como el “Caballo de Troya” que penetra el aparato estatal y abre paso para el libre flujo de capital al interior del país. Muchas veces, la tentación es la de llevar a cabo una descentralización administrativa pero no de gastos públicos, por lo cual la iniciativa se convierte en un instrumento de la administración pública para el manejo de conflictos. Este esquema transfiere los problemas a las regiones y los municipios sin los recursos necesarios para resolverlos. Como resultado se diversifican los polos de poder y no quedan autoridades únicas y consolidadas, por lo que se crea una complejidad aún mayor en sociedades ya complejas. Esta dimensión de la descentralización cobra mayor poder con la globalización, debido a que no todos pueden entrar al mercado y se crean así nuevas formas de conflicto. Asimismo, Cordera señala que, como resultado de la descentralización, “en materia de política social, la conflictividad se acentúa, sobre todo cuando los países sufren dosis significativas de desigualdad y pobreza extrema”.

Por otro lado, según Mato, se puede concebir la descentralización como un proceso de regionalización íntimamente vinculado con el desarrollo. En este sentido, la descentralización puede enfrentar la crisis económica con soluciones que surgen no de las grandes corporaciones transnacionales, sino de la inversión en el desarrollo local, a través de la creación de empleo, capacitación, el desarrollo de la infraestructura local, etcétera. Al respecto señala Cordera: “La descentralización debería servir para abrir caminos nuevos al desarrollo económico y social. Sin duda, la descentralización se prueba y afirma en la participación social, la mayor democracia y el buen gobierno: esas son algunas de sus principales promesas”. Advierte, sin embargo, que esta tarea resulta nada fácil, ya que:

Hay que hacerse cargo de la falibilidad inevitable de los nuevos actores del desarrollo que la descentralización impulsa. Diseñar sistemas de aprendizaje y corrección de errores que salgan al paso de la frustración local y de las tentaciones reversivas en el centro. Es decir, es necesario montar mecanismos de acumulación y reproducción ampliada de las capacidades originales, las que los primeros pasos en la descentralización permite descubrir y poner en movimiento [...] Sólo así la descentralización no será igual a localismo, ni tendrá porqué reproducir la actual desigualdad y concentración de ingresos y riqueza, sino una vertiente maestra de un desarrollo con cohesión social y nacional.

Howard Glennerster, por su parte, presentó algunas iniciativas recientes hacia la descentralización en el contexto de la provisión de servicios básicos en Gran Bretaña. Como base teórica para su presentación, señaló que, se sabe ahora, no es posible dejar la provisión de dichos servicios al mercado, conclusión que contradice lo que habían creído los economistas desde hace muchos años. En la teoría económica propuesta originalmente por Kuzhnets, los países, al inicio de su desarrollo, experimentarían un incremento en sus niveles de desigualdad. Sin embargo, éstos irían disminuyendo conforme a los avances a otras etapas del desarrollo económico, mediante un proceso de filtración o *trickle down* de los beneficios del desarrollo a todos los niveles de la sociedad. El proceso de desarrollo culminaría, entonces, en un alto nivel de igualdad así como inclusión social. Esta teoría fue aparentemente confirmada por los resultados vistos en los países más desarrollados, que mostraron a lo largo de muchos años precisamente la tendencia hacia mayores niveles de igualdad prevista por la teoría. Sin embargo, a partir de los años setenta se ve que, incluso, las economías modernas avanzadas como Gran Bretaña, Suecia, los Países Bajos así como Estados Unidos han experimentado un incremento dramático en sus niveles de desigualdad.

¿Cómo explicar este cambio? Según Glennerster, lo que los economistas nunca tomaron en consideración fue el papel fundamental que jugó el Estado benefactor en la búsqueda de igualdad en los países más desarrollados, siendo éstos los que contaron con los recursos necesarios para avanzar hacia dicho objetivo. La acción estatal —y no el mercado— fue, en gran parte, responsable para la trayectoria anterior hacia la igualdad en los países más desarrollados. Una parte de la reversión de dicha tendencia en los últimos veinte años puede ser explicada por los cambios producidos bajo la globalización, como por ejemplo la competencia internacional por la

fuerza de trabajo y los cambios tecnológicos que se han experimentado. Sin embargo, un cincuenta por ciento de este cambio es atribuible directamente a las políticas públicas, tales como la estructura de impuestos y de incentivos. Como evidencia, citó el caso de Gran Bretaña, país que, gracias a las políticas de los gobiernos conservadores, en veinte años pasó de ser uno de los países del mundo con la mayor igualdad a uno con los mayores niveles de desigualdad. Evidentemente, entonces, la política social tiene efectos enormes en la distribución del ingreso.

El doctor Glennerster enfatizó, por su parte, que se necesitan cambios institucionales profundos para crear los *quasi-mercados* que puedan sostener la viabilidad de los mercados y, al mismo tiempo, intermediar en la interacción entre la eficiencia económica y la exclusión social. La práctica tradicional de los estados benefactores era la de buscar igualdad de tratamiento para todos los ciudadanos, lo que llevó a la centralización y burocratización en los sistemas para la provisión y financiamiento de los servicios básicos. Sin embargo, no sólo los mercados sino también los gobiernos pueden fracasar en la provisión de servicios, porque los sistemas monopolísticos otorgan demasiado poder a los proveedores y poco o ninguno a los usuarios. En Gran Bretaña, esta situación empieza a cambiar con la implementación de iniciativas nuevas, que buscan darles “voz” y “salida” a los usuarios mediante estrategias de descentralización que incluyen esquemas de incentivos y capacitación. Un punto clave en este proceso es el de asegurar la participación de las clases medias, porque una vez que éstas dejan de confiar en los servicios ofrecidos, se convierten tanto en “servicios para pobres” como en “servicios pobres” y, así, están destinados a fracasar.

En Gran Bretaña, para llevar a cabo una reforma de los servicios básicos a los ciudadanos, se implementaron dos grandes cambios estructurales en el aparato de gobierno. Primero, se creó una “unidad de exclusión social” en el mismo corazón del gobierno, compuesta, mayoritariamente, de jóvenes provenientes de las distintas partes del gobierno, que trabajan directamente con el Primer Ministro del país para diseñar políticas públicas orientadas a resolver los problemas de exclusión social. Un segundo y muy significativo cambio fue que el Ministerio de Hacienda tomó la iniciativa en promover la política social del país. Esto se debe a que dicha instancia llegó a la convicción de que la economía no podía crecer si cada vez más gente estaba excluida de ella; es decir, reconoció el problema de la exclusión social como barrera clave en el crecimiento económico.

Glennerster explicó que desde los ochenta se están intentado mezclar las virtudes de los programas gubernamentales con la competencia y el poder de los usuarios. Utilizó ejemplos de los sectores de educación y salud para ilustrar siete principios fundamentales para asegurar la calidad de los servicios básicos a todos los ciudadanos:

1. *Descentralización con equidad.* Para asegurar su éxito, las iniciativas de descentralización deben asignar los recursos con base en *la necesidad* de los usuarios y no en el principio de igual tratamiento para todos. Para esto se tienen que aplicar “fórmulas de financiamiento” que especifican los criterios para la asignación de recursos; y se debe descentralizar sólo hasta el nivel donde se tiene la capacidad técnica para instrumentar estos criterios. De otra manera la iniciativa de descentralización fracasará.
2. *El control de calidad centralizado* es la única manera de garantizar el trato igual a todos los usuarios en un sistema descentralizado. En el sector educativo en Gran Bretaña, dicho control se implementa a través de inspecciones periódicas de las escuelas por parte de inspectores gubernamentales. Un esquema similar está en proceso de desarrollo para monitorear el trabajo de los médicos. Sin embargo, el éxito de estos sistemas de control depende de la disposición del Estado para enfrentar las asociaciones profesionales que los resistan.
3. Una estructura sólida de rendición de cuentas resulta crítica también para el éxito de iniciativas de descentralización. En Gran Bretaña, ésta se da a través de un *sistema nacional de auditoría*, que impone sanciones de manera estricta a quienes rompen las reglas del sistema.
4. *Las unidades a las cuales las responsabilidades son devueltas deberían tener el reconocimiento social*—por ejemplo, una escuela o un doctor familiar— en lugar de ser unidades meramente administrativas. Para que la descentralización funcione, deben ser unidades que la gente conozca y valore.
5. *Los usuarios de los servicios deben poder escoger entre unidades*, por ejemplo, entre escuelas o doctores. Esto para asegurar que los clientes tengan poder de expresar sus opiniones y afectar el sistema a través de “voz” y “salida”.
6. Se tienen que implementar *programas de capacitación para los encargados de las unidades descentralizadas*, ya que a muchos de ellos les falta la experiencia así como el conocimiento técnico necesario para llevar a cabo sus responsabilidades (el manejo de presu-

puestos, por ejemplo). En Inglaterra se desarrolló un esquema nacional de capacitación con este objetivo.

7. Todo lo anterior se tiene que implementar en *las regiones más pobres*, donde es más difícil, a pesar de la tentación de hacerlo en áreas menos marginadas en donde hay más probabilidad de éxito.

Glennerster concluyó diciendo que la experiencia de Gran Bretaña muestra que los servicios básicos a los ciudadanos pueden ser inclusivos así como de alta calidad, siempre y cuando se cumplan con los siete puntos señalados. Estas condiciones son difíciles pero necesarias para que una iniciativa de descentralización sea exitosa. Aunque estas condiciones pueden ser implementadas de manera escalonada, requieren de mucha infraestructura así como de una alta capacidad administrativa y estadística.

Las ponencias sobre el tema de la descentralización generaron un amplio debate entre los participantes en el Seminario. Surgió la duda de la descentralización como “panacea” para los males del desarrollo, a lo que se dijo que el problema no es la centralización o la descentralización como tal, sino el encontrar la mejor forma de combinar las dos, de tal manera que se tome ventaja de los beneficios de cada una y se minimicen los riesgos de ambas. La solución específica dependería de la historia, las características económicas y sociales así como de la situación política de cada país.

Se subrayó también el hecho de que la descentralización no debe ser una lucha por el poder, sino que debe tener consenso político para llevarla a cabo. Aunque puede ser vista como una iniciativa para ampliar las posibilidades de la ciudadanía, de ninguna manera garantiza la democracia.

Varios participantes cuestionaron la relevancia de las experiencias de España así como de Gran Bretaña para la región de América Latina, dado las grandes diferencias en el contexto económico, social y político. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que aunque estas experiencias pueden no ser directamente relevantes para nuestros países, son importantes porque demuestran claramente que no hay un modelo único para la política social, basado en el Consenso de Washington, que tiene que ser aceptado. Evidentemente, los servicios sociales pueden ser proporcionados de manera incluyente, aún dentro del sistema del mercado, siempre y cuando los parámetros sean claramente definidos. El mercado debe ser visto como parte de una batería de armas, para que éste responda a las necesidades de la gente en lugar de que la gente sea controlada por el mercado.

Nuevos enfoques

En el Seminario se presentaron y debatieron diversas críticas del modelo económico-social actual, así como varias iniciativas para su reforma. También se discutieron algunos aspectos clave para la construcción de un nuevo modelo a futuro.

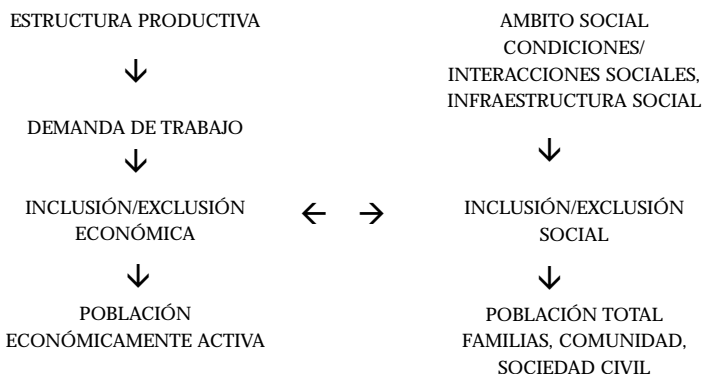
Un marco teórico para analizar la exclusión y la vulnerabilidad

Según Alberto Minujín (1998), el priorizar lo público, la inclusión social, la “ciudadanía emancipada”,¹ así como los derechos humanos requiere de una transformación de los modelos actualmente prevalentes. Al describir la naturaleza de los cambios necesarios, señaló que “cualquier alternativa que se plantee deberá ofrecer centralidad a la problemática de la inclusión social integrada en el marco de una creciente expansión de la ciudadanía, en particular en el ámbito de los derechos sociales y la democracia”.

Para Minujín, la inclusión/exclusión económica y la social están íntimamente relacionadas. Sin embargo, no existe una correspondencia absoluta entre ambos ejes, sino una alta interacción.

¹ El modelo de ciudadanía emancipada se desarrolla desde los primeros pensadores utópicos, incluyendo los socialistas, hasta los pensadores contemporáneos T. Marshall y R. Titmuss. Para esta escuela de pensamiento, el tema principal es la igualdad social como valor central, entendida ésta principalmente como el derecho de las personas a tener igualdad de oportunidades para acceder a los bienes económicos y sociales relevantes y necesarios. Véase E. Bustelo y A. Minujín (1997), *La política social esquiiva*, Ed. Santillana/UNICEF.

Inclusión económica y social



I N C L U I D O S

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Mano de obra calificada y semicalificada• Empleo productivo de alta calidad | <ul style="list-style-type: none">• Ingresos familiares altos• Alto capital humano/social/cultural• Cobertura social• Acceso a los servicios básicos |
|--|---|

V U L N E R A B L E S

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Mano de obra semicalificada• Empleo clandestino precario/subempleo | <ul style="list-style-type: none">• Ingresos familiares medios/bajos• Stock medio de capital humano/social/cultural• No cobertura/cob. pública• Difícil acceso a los servicios básicos |
|---|---|

E X C L U I D O S

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Mano de obra no calificada• Empleo informal/desempleo | <ul style="list-style-type: none">• Ingresos familiares bajos• Stock bajo/nulo capital humano/social/cultural• No cobertura social• Falta de acceso a los servicios básicos |
|--|--|
-

La problemática de la inclusión-vulnerabilidad-exclusión económica se dirime en términos de la relación de los individuos con el mercado laboral, esfera que es, sin duda, decisiva en cuanto a la cuestión de la inclusión social. En un escenario globalizado y de economías abiertas, tal como en el que se ubican los países de América Latina, se pueden distinguir distintos niveles de inclusión económica de acuerdo con el grado de integración que se tenga en el modelo de economía abierta. Así, la población trabajadora se puede desagregar en tres grandes grupos. El primero está conformado por una minoría “incluida”, que se caracteriza por estar vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina, total o parcialmente, al mercado externo. El segundo grupo se ubica en la “zona de vulnerabilidad”, en la cual operan empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno, pero en la que los individuos —semicalificados o no calificados— viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión. Finalmente, el tercer grupo —un gran porcentaje de la población trabajadora— lo conforman los “excluidos”, en su mayoría empleados no calificados vinculados a empresas “tradicionales” escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno; o trabajadores informales.

La estructura de la inclusión económica está estrechamente relacionada con la de “inclusión social”, la cual considera aspectos pertinentes al capital social de la familia y de la comunidad. Al igual que en el caso de la inclusión económica, la población se puede clasificar en los incluidos, los vulnerables, y los excluidos en términos de lo social. La población plenamente incluida comprende a las familias de los estratos medios-altos y altos: familias que tienen una base de sustentación altamente estable en términos de capital económico y social. En el otro extremo, el grupo de los excluidos comprende las familias que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y con dificultades de acceso a los servicios básicos, que los deja fuera de los canales de socialización prevalecientes. En medio existe la zona de vulnerabilidad, altamente ligada con la pobreza, pero que incluye también a las poblaciones o individuos que sufren algún tipo de discriminación social, por ejemplo, las poblaciones indígenas y negras así como las familias sustentadas por mujeres. Este grupo ha ido creciendo en los años recientes hasta abarcar un amplio sector de la población.

Sin embargo, ninguno de estos grupos es estable ni rígido; no se trata de situaciones estratificadas sino de un dinamismo social, en

buena medida, dado por una movilidad descendente, pero también por logros básicamente individuales. En particular, en la zona de vulnerabilidad existe un dinamismo dado por el proceso de cambio que se está viviendo, produciendo una suerte de “desigualdad dinámica”. La realidad actual, lejos de ser una situación inmóvil de dualidad entre los ricos y los pobres, es una conformación mucho más compleja, en la que la dispersión de los sectores medios, con un empobrecimiento significativo de muchos ellos, la urbanización de la pobreza estructural, la aparición de “nuevos ricos” y “nuevos pobres”, conforman un mapa social distinto al que se conocía hace una década.

Así, al analizar los procesos de interacción entre una serie de factores tanto económicos como sociales, resaltan no solamente los problemas de pobreza (o de la exclusión), sino también los de la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, uno de los problemas centrales en la región. El marco de exclusión-inclusión social no está encaminado a restarle importancia a la problemática de la pobreza, sino, por el contrario, busca colocarla en un contexto más amplio. Este análisis deja claro que, sin modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales, de modo que no continúen esquivando la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad, así como la vulnerabilidad social seguirán incrementándose.

El Estado y los organismos no gubernamentales

Eduardo Bustelo analizó la difícil relación entre el Estado y la Sociedad Civil en América Latina; sus comentarios se enfocaron hacia una pregunta fundamental: ¿puede abrirse la política social a una mayor participación de la Sociedad Civil, reorientar el curso del desarrollo? La importancia de la pregunta se encuentra en el contexto de la tendencia actual de involucrar cada vez más a la Sociedad Civil, no sólo con el objetivo de incrementar la eficiencia de los servicios sociales orientados a los más pobres, sino también con el de fomentar la participación popular, la democracia y la justicia. Por un lado, este “modelo mixto de bienestar social” está fundamentado en factores económicos, como la excesiva burocratización, la ineficiencia y la falta de transparencia en la provisión de servicios sociales estatales. Por otro lado, la corriente más “progresista” también plantea que existe en los organismos de la Sociedad Civil una gran capacidad para realizar el valor de la equidad que ha sido el objetivo histórico de la

política social, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Respecto a este último objetivo, Bustelo señaló: “aquí se pone énfasis en la constitución de ‘actores sociales’ y en la generación de ‘movimientos sociales’ que tendrían la capacidad de movilizar los grupos sociales más postergados para plantear una agenda social con nuevas prioridades, otorgando una nueva direccionalidad al desarrollo, centrándolo más sobre las preocupaciones humanas”.

Sin embargo, nos recordó también que el enfoque de política social que otorga primacía a la Sociedad Civil se originó y desarrolló como propuesta en las sociedades de origen anglosajón, particularmente en el nordeste de Estados Unidos, en las cuales la Sociedad Civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONG), han sido, en principio, muy vigorosas con respecto al Estado. En cambio, en muchos de los países de América Latina, la ecuación Estado-Sociedad Civil muestra un claro desequilibrio hacia el lado del Estado, con una debilidad en general muy fuerte de la Sociedad Civil. Históricamente, en el Estado se expresaba una modalidad de relaciones sociales que han estado marcadas por un modelo de autoridad paternal-vertical, de origen patrimonial y de fuertes características “patronal-caudillezcas”. Pese a la evolución del modelo de acumulación económica, y aún aceptando una gran diversidad de variantes y matices, sigue predominando en América Latina un estilo político de fuerte contenido carismático-caudillezco. Afirma Bustelo: “Como no hay mediaciones de ideas o reglas —puesto que la relación de autoridad es directa e interpersonal entre el caudillo y sus súbditos— se obedece y tributa lealtad a la persona, aboliéndose la posibilidad del desarrollo de una ‘legalidad’ basada en titularidad de derechos y obligaciones recíprocas”.

Para Bustelo, la predominancia del estilo “caudillo-patrón” ha tenido como resultado la construcción y legitimación de una relación de dependencia y dominación que, hoy día, sigue marcando las relaciones sociales en América Latina. La resultante ausencia del concepto y ejercicio de derechos frecuentemente conlleva un estilo político en donde se privilegia la acción colectiva directa y la fuerza por sobre marcos reguladores de conflicto y la negociación individual o colectiva. También se lleva a la “producción” de la pobreza, que empieza desde la infancia, en la cual se acostumbra a los niños a “ser dirigidos”, no se les respeta en su identidad diferente de la del adulto y se los educa sin un sistema de inducciones a la idea de derechos. Así, “el estilo de mando vertical-autoritario ha perdurado hasta

nuestros días, marcando las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, es predominante en el mundo de las relaciones y las representaciones políticas y también en las relaciones económicas y sociales, incluyendo las diversas formas de asociativismo no-gubernamental”.

Al mismo tiempo, la primacía otorgada en el mundo moderno al interés individual, al ámbito privado y al consumo personal e inmediato, junto con la pérdida de la centralidad de los ideales colectivos, ha resultado en una enorme proliferación de organismos y formas asociativas cuyo eje agrupativo pasa por el interés particular, específico y realizable en lo más inmediato posible. Estos procesos empujan cada vez más hacia la fragmentación social, definida como una discontinuidad comunicacional, basada en el no querer oír a otros.

Como resultado, en el caso de las ONG, “puede observarse en muchas de ellas la dependencia unipersonal en un líder interno o ‘tutor’ externo, la escasa o casi nula capacidad para renovar sus autoridades, que parecen quedar ‘dueñas’ a perpetuidad de espacios de actuación y los casi inexistentes mecanismos democráticos de elección y participación”. Con la implementación de formas de intervención autoritarias de proyectos sin la promoción de ciudadanía, se fortalece la separación de lo social de la política.

Por otro lado, y al contrario de la historia europea, el Estado, en muchos países de América Latina, ha priorizado la acción directa sobre las cuestiones relacionadas a la democratización. Citando a Fernando Henrique Cardoso, subrayó que “en América Latina nació y se desarrolló un pensamiento más estatizante que democratizante, mucho más corporativista que distribucionista, más propenso a apoyar la defensa de los grupos organizados de la sociedad que del pueblo en general”.

En este contexto, la idea de introducir el lado de la demanda en la gestión de los servicios sociales, de dar mayor “participación” a las ONG que pertenecen a los beneficiarios y/o están más próximas a sus necesidades, no es sólo un problema de “eficiencia económico-administrativa” y debe ser recolocada en términos de la tradición en la política social de América Latina y de los nuevos procesos sociales emergentes.

Para concluir, Bustelo hizo referencia a la analogía de Norberto Bobbio para describir la relación conflictiva entre democracia y capitalismo, para caracterizar la relación que existe entre el Estado y la Sociedad Civil, con referencia especial a las ONG: “o se trata de un ‘abrazo mortal’ en donde las ONG se transforman a través del clientelismo, la cooptación política y la dependencia asistencial en

organismos neo-gubernamentales o, de lo contrario, se trata de un ‘abrazo vivificador’, posibilitador y habilitante de una esfera pública y del desarrollo de una autonomía política y económica que posibilite la realización de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía”.

En ese sentido, concluyó, la posibilidad de una relación equilibrada entre el Estado y las ONG debería pasar por acordar un sistema de derechos y responsabilidades públicas en una Carta Social que garantice la autonomía —en el sentido de creciente “actoralidad” y libertades positivas— y la democratización de la política social. Asimismo, la agenda no-gubernamental debe incorporar, entre otros aspectos, los temas de gestión por resultados, mejorando la eficiencia de sus iniciativas pero, sobre todo, avanzar en los procesos de democratización desterrando el micro-caudillismo patrimonial, el verticalismo inhibitorio de la constitución de derechos y la lógica de compromisos absolutos que no reconoce otras formas diferentes de acción social ni la preocupación por la ciudadanía común a la que pertenecemos por vivir en sociedad.

Trabajo y ciudadanía

Jaime Marques Pereira planteó que las políticas económicas y sociales son, antes que nada, medidas políticas que requieren legitimidad. Por lo tanto, el hecho de que hoy en día se conciban, en mayor medida, en función de la opinión de los mercados que de la opinión pública, no es necesariamente irreversible. El acto de gobernar sigue implicando, incluso en el contexto de la globalización, conciliar la gestión de las poblaciones con la gestión de la riqueza que exigen los mercados. Aunque, no cabe duda, esa conciliación está muy lejos de asegurarse, tampoco se puede descartar la posibilidad de que su legitimación se vuelva tan problemática que afecte su credibilidad, haciendo que los operadores financieros acepten otra norma.

Para Marques, la globalización no sólo es una nueva composición territorial de los espacios económicos, sino también de los espacios políticos. Esta última se concreta en la redefinición de los atributos de la soberanía de los poderes públicos y de los ámbitos en los que se ejerce. El déficit de la legitimidad, generado por la condición cada vez más precaria de la relación salarial, por el aumento del desempleo y por la consecuente vulnerabilidad de sectores crecientes de la población, agravada por la privatización de la cobertura de riesgos sociales, puede tener como consecuencia la reorientación de la política económica y social.

Los cambios actuales del capitalismo en los países latino-americanos llevan al extremo el carácter, ahora vicioso, de la interacción entre el orden político y el económico que yace en la interface de la gestión del trabajo y de una política sometida a las finanzas globales, originando un marco de regulación económica particularmente ineficiente, cuando no caótico. El capitalismo industrial representa un progreso económico y social, no tanto porque libera al progreso tecnológico sino, principalmente, porque hace del trabajo asalariado la posibilidad de una nueva dinámica histórica que permite mejorar las relaciones entre el orden económico y el orden político. La sinergia a través de la cual se articulan sus mecanismos respectivos permite la aceleración del régimen de acumulación de capital y también una organización política de la sociedad que amplía de modo permanente el acceso al espacio público.

La expresión “sociedad salarial” sintetiza la transformación histórica a la que condujo esa interacción virtuosa entre lo político y lo económico, que fue el origen de los *Treinta Gloriosos* en los países desarrollados, cuando indica que, durante ese periodo, la relación salarial se volvió el principal ámbito de autoinstitución de la sociedad y las normas que rigen el trabajo empezaron a constituir una referencia de la legitimación política, así como los principios democráticos. Esta situación llega a tal punto que la ciudadanía se redefine en el proyecto de lograr, finalmente, que se haga de cada hombre un ciudadano gracias al formato institucional que confiere a la relación salarial una concepción de los derechos sociales, en tanto derechos de acceso al mercado con igualdad de oportunidades o, en caso de imposibilidad, de derechos a medios de vida.

Si consideramos la relación estructural entre el orden económico y el orden político, el problema de salvaguardar la función de preservación de cohesión social que debe asegurar el poder público, se plantea más bien en el sentido de un cambio político que permita recuperar los medios para una gestión social de la economía, lo cual depende de la negociación de los compromisos institucionales que rigen el régimen internacional. De lo contrario, existe el riesgo de que la conservación de la cohesión social se vuelva una vasta operación ideológica de aceptación de una nueva forma de *apartheid* en la que se transformaría el Estado de bienestar. La responsabilidad del economista consiste en hacer que se tome conciencia de que el círculo vicioso entre lo político y lo económico se deriva del hecho de que se considere a lo segundo como un constreñimiento implacable e ineludible, conforme a la antigua idea liberal de que tendría sus

propias leyes de funcionamiento imponiéndose a los hombres independientemente de su voluntad. El problema es que los economistas acatan esta visión difundida por la retórica neoliberal, pues continúan viendo en las leyes económicas la expresión de una racionalidad intrínseca, aunque dejan de identificarlas sólo con mecanismos de mercado e insisten en pasar por alto el hecho de que la sociología haya demostrado el carácter polifórmico e histórico de la racionalidad de los comportamientos económicos (Elias, 1975). La economía se vuelve un constreñimiento implacable a causa de su regulación deficiente que condena al orden político a mal garantizar la cohesión social, sin organizar la protección de los individuos como un principio de ciudadanía por el pleno empleo de los recursos productivos que el trabajo humano permite movilizar.

Según Marques, la cuestión que se impone actualmente en América Latina es la de saber el significado que pueden tener la democracia y la eficiencia económica ante la herencia política y económica legada por la historia de su desarrollo, que determina la redefinición de su inserción internacional. Este análisis implica volver a una reflexión sobre la relación entre teoría e historia que inspiró el pensamiento económico latinoamericano del desarrollo y que marcó la especificidad del curso que tomó la industrialización en el continente, como resultado de una modernización impulsada desde el exterior antes de que la sustentara una dinámica endógena. Entonces, queda clara la manera en que las antiguas economías de exportación agrícola, que tuvieron su origen en la demanda mundial de productos tropicales, constituyeron la base de una acumulación nacional del capital industrial y la manera en que ésta se consolidó al buscar, al abrigo de la competencia internacional, una sustitución de las importaciones de bienes manufacturados hasta la crisis de los años ochenta. Hoy es necesario entender en qué forma este pasado determina el futuro posible de esa dinámica endógena en economías más abiertas. Pero el problema no es sólo saber cómo generar esa apertura de modo que se vuelva a encontrar el camino del crecimiento económico, sino también saber cómo disminuir las desigualdades sociales, ya que las víctimas de la exclusión se vuelven protagonistas sociales presentes en el espacio público. La reducción de la cohesión social y hasta territorial que se observa en numerosos países del continente nos obliga a considerar esta cuestión por razones éticas evidentes y también como un problema de capacidad de gobierno político que condiciona la aplicación de la política económica, como lo demostró el drama de la crisis financiera mexicana.

Pensar en la dimensión económica del aspecto social, en el contexto del desarrollo latinoamericano, no es más evidente que en el caso del capitalismo europeo y exige una renovación teórica que enfrenta el mismo tipo de déficit de conocimientos sobre la relación estructural entre la economía y la política. En realidad, el orden económico aparece como la caja negra de los análisis de la CEPAL, pese a que el Estado se encuentra en el centro de las propuestas normativas que éstos inspiraron o justificaron. No obstante, la dimensión política del subdesarrollo puede aclararse a partir de los análisis del sector informal que lo identificaron como la expresión de la incapacidad de la industrialización, por más rápida que ésta haya sido, para instituir la sociedad salarial. El análisis de la interacción entre el régimen salarial y el de protección social que organizan la complementariedad entre el estatuto formal y el informal en el mercado de trabajo, la naturaleza del Estado, que revela su despreocupación por hacer respetar los derechos sociales que promulga, y la restricción externa que pesó desde siempre sobre el régimen de acumulación de capital evidencian que la informalidad del trabajo no puede considerarse sólo como el resultado de una economía incapaz de crear empleos de buena calidad en cantidad suficiente.

El conjunto de investigaciones sobre la sociología y la economía del trabajo, que llevaron al debate que critica la antigua visión dualista, mostró, en resumen, que no conviene hablar de un sector informal, ya que no existe un conjunto de actividades ni un conjunto de activos que integren un sector económico regido por una dinámica propia (Lautier, 1994). La producción de bienes y servicios informales se inserta en el mercado formal, ya sea por la compra de insumos o por la demanda que atiende. Los estatutos de actividad llamados informales, ya sea el del trabajador asalariado no registrado, el del trabajador autónomo o incluso el del empleador, constituyen un conjunto de posiciones de un sistema de movilidad de los activos que rige el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto. Lo propiamente informal es la no aplicación del derecho social y la legislación del trabajo. Esta realidad no sólo tiene consecuencias en un sector de la economía o un segmento del mercado de trabajo, sino que refleja una especificidad del capitalismo latinoamericano que caracteriza una interacción entre sus formas institucionales arraigadas en sus orígenes coloniales.

Los límites a la diversificación de las actividades productivas y a la transformación del trabajo en mercancía deben concebirse de manera conjunta y a largo plazo. La informalidad actual del trabajo

tiene raíces en estructuras sociales que remiten a las condiciones de génesis de la economía capitalista de mercado en América Latina, que se reprodujeron durante su desarrollo. Esto es evidente, por un lado, en la importancia que todavía hoy revisten las relaciones personales de dependencia en la gestión del trabajo y, por el otro, en la escasa relevancia del consumo popular como ámbito de valoración del capital. La sumisión del trabajo en la producción capitalista no puede considerarse —lo que aún sucede hoy en día²— únicamente como un procedimiento mercantil que a la larga regulará el Estado, también debe considerarse como un intercambio de favores entre señores y dependientes. Esta hipótesis de una interacción entre la ley del valor y la ley del favor, presentada para caracterizar tanto el surgimiento de un mercado “libre” del trabajo como la creación de instituciones que lo regulen, debe considerarse desde el punto de vista de sus implicaciones a largo plazo y, de esta forma, vincularla con la historia de la relación salarial que acompañó a la industrialización.

El análisis de la relación entre el derecho y la economía que define la informalidad del trabajo en el presente tiene su origen en el enfrentamiento de la relación entre lo público y lo privado que marcó la génesis del Estado moderno latinoamericano. El peso de las estructuras sociales de larga duración, en el sentido braudeliano del término, se manifiesta en el papel del Estado en la gestión contemporánea del trabajo. Por más que el Estado latinoamericano haya sido el principal protagonista de la transformación social y de la diversificación económica, por otro lado, no dejó de ser un Estado limitado, incapaz de imponer el imperio de la ley de forma efectiva, en realidad incapaz de consolidar su soberanía. No pueden negarse la hipertrofia de la función pública y la importancia de las intervenciones económicas del Estado; sin embargo, desde otro punto de vista, cabe mencionar el subdesarrollo del Estado ante su incapacidad manifiesta para cumplir con sus funciones básicas de guardián de la ley, lo que el análisis del trabajo revela en sus manifestaciones más graves, por no decir chocantes.

En esta perspectiva, ya no se puede considerar a la informalidad como mera consecuencia de una dinámica económica responsable de una oferta insuficiente de trabajo, sino también como el resultado

² En las innovaciones organizativas de estilo japonés podemos observar la permanencia de ese vasallaje del individuo, que hace del valor de su trabajo un proceso social más que el resultado de una regulación institucional del mercado de trabajo o de la ley de la oferta y la demanda (Marques-Pereira, 1995).

del uso discrecional del derecho por parte de los agentes económicos, situación ante la que el Estado cierra los ojos. Así pues, la cuestión económica que plantea la informalidad ya no consiste en saber cómo se articulan los sectores formal e informal, sino en entender el funcionamiento de un sistema de empleo que articula comportamientos económicos que se inscriben en la legalidad con otros que la evaden, en la mayoría de los casos de modo legítimo.³ Como resultado, tenemos un funcionamiento del mercado de trabajo como un todo que explica la configuración que tomó la relación salarial en América Latina. En este sentido, la debilidad de la intervención social del Estado, en comparación con su intervención económica, ya no puede entenderse de modo estrictamente funcional. Sin duda, las políticas sociales vinculadas con el modelo del Estado de bienestar (aunque desviadas de sus objetivos de compensación de los efectos regresivos del crecimiento económico en la distribución del ingreso) fueron funcionales para un régimen económico que hizo del agravamiento de las desigualdades sociales un medio de crecimiento a partir de los años cincuenta. La despreocupación del Estado en materia de regulación del mercado de trabajo, revelada por la informalidad, así como el hecho de que la protección social financiara más a la clase media que a las clases de bajos ingresos estructuraron un sistema de gestión de la fuerza de trabajo que nunca podría hacer de ésta un factor de expansión de la demanda. A diferencia de lo que ocurrió en el fordismo, el precio del trabajo (en lo que respecta tanto al salario directo como al indirecto), desde el punto de vista de la acumulación de capital, nunca dejó de ser un costo de producción que podía abatirse. De esta forma, esa configuración de la protección social por la cual, de acuerdo con la retórica neoliberal, hoy puede estigmatizarse al Estado de bienestar como Estado de malestar no debe considerarse únicamente como resultado de una dinámica económica determinada por el carácter dependiente y tardío del capitalismo latinoameri-

³ La crítica de las tesis dualistas ya no puede contentarse con poner en tela de juicio la idea de una reabsorción natural del sector informal a través del crecimiento del sector formal o de la funcionalidad de un salario de subsistencia durante el tiempo necesario para que tal evolución se concrete, argumentos que ya fueron impugnados por la crítica al dualismo, pero que hoy vuelven a actualizar los organismos internacionales. Lo que se necesita es redefinir la idea misma de mercado de trabajo. En primer lugar, ciertamente, la hipótesis de una segmentación del mercado de trabajo defendida por diferentes analistas, pero también la definición de la regulación del mercado de trabajo que la concibe como una alternativa o una mezcla entre un proceso institucional (o una coordinación de agentes económicos regulada por una racionalidad utilitaria) y un ajuste de precios-cantidades.

cano. Reducir a esas variables económicas la explicación del papel del Estado equivale en realidad a atribuirle una racionalidad y una capacidad de anticipación un tanto maquiavélicas, lo que sería una visión tan mistificadora como la del ideario desarrollista propio de los planificadores formados por la CEPAL, quienes pensaban haber concebido una política económica y social que conduciría al consumo masivo, cuya aplicación consolidó, sin duda, la estructura desigual de la sociedad.

Si el proyecto del Estado de bienestar fracasó en América Latina, no sólo se debió al nivel demasiado bajo de trabajo asalariado en la población activa. La creación de empleos está ligada a la dinámica de la acumulación, en particular en el plano de los efectos benéficos que puede tener en ese nivel la complementariedad entre los sectores de bienes de consumo y de capital. Sin embargo, no se trata de una variable endógena de la dinámica de crecimiento. El establecimiento de esta complementariedad en el fordismo europeo sólo se debió a la invención política que transformaría las normas de consumo y de producción. Esa invención política es, en síntesis, el vínculo que se fue institucionalizando entre el trabajo y la ciudadanía. Si la creación de instituciones sociales inspiradas en el modelo del Estado del bienestar europeo no obtuvo los mismos resultados políticos y económicos en América Latina, la causa fue, en el fondo, una interpenetración entre las esferas pública y privada, heredada del *ancien régime* europeo y que durará hasta que la democracia se imponga como una cuestión de legitimidad del Estado en relación con el conjunto de la nación, como sucede en la actualidad.

En América Latina, en general, se limitaron las economías de escala a la demanda de la clase media, cuya expansión se aceleró, y se fomentó lo más posible el consumo a través de políticas de crédito mucho más expresivas que en Europa. Esta sustentación del régimen de acumulación por parte del Estado requirió un régimen monetario cada vez más inflacionario que estallaría con la reversión del exceso de liquidez internacional que antes había permitido el endeudamiento, con lo que las tasas de interés empezaron a subir. El carácter deficiente de este modo de regulación se debe al hecho de que, a diferencia del fordismo, no fue la distribución de la riqueza lo que impulsó el crecimiento económico, sino que, en este caso, la concentración del ingreso garantizada por el orden político asumió este papel.

La herencia de la desigualdad social, que hasta hoy no se ha revertido, se expresa en la vulnerabilidad externa, ahora en la forma financiera que impone un régimen monetario que limita las posibi-

lidades de crecimiento, aunque sólo cuente con el impulso de exportaciones industriales que exigen la permanencia de salarios bajos. Lograr un nuevo ciclo largo de expansión del mercado interno depende, más aún en un contexto de economía abierta, de la posibilidad de celebrar acuerdos sociales que permitan una política de ingresos y una política industrial. Estas políticas difícilmente se pueden concebir sin que se impongan nuevas reglas institucionales de repartición de la riqueza. Por eso mismo, la relación entre el mercado interno y el mercado externo define la posibilidad de inscribir a largo plazo la estabilización macroeconómica y el retorno al crecimiento. En ese nivel se pueden lograr bases económicas que apacigüen los conflictos distributivos y restaurar la rentabilidad de las inversiones productivas, de manera que se revierta el proceso financiero perverso permitido por un régimen monetario y por un régimen fiscal que condujeron a la hiperinflación.

La trayectoria brasileña representa un caso límite del círculo vicioso que se puede establecer entre el orden político y el orden económico en el capitalismo actual, cuando no existe ningún compromiso institucionalizado que sustente una regulación de los conflictos distributivos, cuestión que remite a la construcción de la democracia⁴ y, para ser más precisos, a la relación que debe establecerse entre el trabajo y la ciudadanía. La importancia económica de una regulación del trabajo que permite a las instituciones sociales garantizar sobre esa base la protección de los individuos, que así se aseguran de su ciudadanía en el orden político, aparece claramente en los límites de una regulación de la economía apoyada en un trabajo asalariado limitado.

La deriva hacia una regulación caótica, tal como ocurrió en Brasil, permite medir hasta qué punto la profundización de la democracia igualitaria salarial, esbozada por el Estado de bienestar europeo, constituye hoy la mejor alternativa de desarrollo para América Latina, no sólo desde el punto de vista social sino también del de la eficiencia económica. La respuesta al desafío de la globalización pasa, en lo que respecta a la economía, por una progresión de la productividad que permite aumentar simultáneamente las utilidades y los salarios,

⁴ En otro artículo abundamos en la forma en que la desestabilización económica remite a la negativa de las élites de aceptar la repartición de la riqueza, lo que sería coherente con el avance de la democratización. Esa negativa se materializó en decisiones monetarias que anulaban los avances democráticos en materia de legislación social y trabajo, consagrados en la nueva construcción. El "caos" fue el precio que se pagó, pero la objeción varió según la capacidad de defenderse de la inflación. Véase Marques-Pereira y Théret, 1997.

rompiendo de esa forma un modelo de regulación económica que, en los años ochenta, limitó el margen de maniobra política económica a una elección entre las amenazas de agravamiento del conflicto distributivo o de fuga de capitales y la condena hoy al dilema de crecer con déficit comercial o estancarse con déficit público, manteniéndose en un caso u otro la vulnerabilidad a las reacciones volátiles de las finanzas globales. Esta crítica del pensamiento neoestructuralista al ajuste que se realiza evidencia cuál debe ser el papel del Estado en la transformación de la apertura en un potencial de desarrollo. No sólo se trata de evitar los comportamientos erráticos que pueden tener los mercados liberalizados, o incluso de dar un carácter dinámico a los factores endógenos de crecimiento que constituyen los bienes y servicios colectivos, carentes de atractivo para la actividad privada. El objetivo principal del ajuste es hacer que la progresión de la acumulación sea superior a la de la productividad (Salama y Valier, 1994).

La posibilidad de encontrar una alternativa para esa configuración de intereses hoy debe considerarse en el marco de las integraciones regionales. En la perspectiva abierta por el Mercosur pueden observarse dos situaciones contrarias comparables a las apuestas que pueden hacerse hoy en relación con la Unión Europea. Todo indica que la estabilización económica todavía es precaria ante el carácter aleatorio de la posibilidad de revertir el déficit comercial, así como ante el potencial de agravamiento de los problemas de legitimidad política que lleva a la necesidad de reducir aún más el costo del trabajo para compensar la valoración de la moneda y las altas tasas de interés que garantizan la entrada de capital financiero para equilibrar la balanza de pagos. Una integración regional en el molde de una simple unión aduanera, al constituir un gran mercado interno, puede volver dinámicas las economías de escala y de complementariedad industrial, aumentando la competitividad sistémica y reduciendo paulatinamente la laguna externa. Si esta apuesta no se gana, la política económica seguirá condenada a una austeridad sin fin y su continuidad podrá ponerse en duda en un conocido círculo vicioso explosivo entre la erosión de su legitimidad y su credibilidad.

En ese caso, la única alternativa sería cuestionar la excesiva rentabilidad financiera y promover un crecimiento basado en una distribución más equilibrada del ingreso. En esa perspectiva, la recuperación de la soberanía monetaria en el contexto de una integración regional también política despunta como una alternativa que debe considerarse, ya que es la forma de inserción internacional

que condiciona la restauración de unas finanzas industrializantes. La opción de una moneda, asentada en un vasto mercado, cuya expansión estaría garantizada por la acción de los poderes públicos, es decir, a través de un conjunto de políticas —industrial, salarial, de protección social y fiscal, para conformar lo que se llamó gestión social de la economía— ofrece un marco de regulación más eficiente y, sobre todo, menos arriesgada de la que hoy está vigente, por la cual la renuncia a la soberanía monetaria implica no sólo un ajuste económico fundamentado en la regresión social, sino también una amenaza de crisis financiera. Por otra parte, no hay razón alguna para desconfiar que las finanzas globales despreciarían las oportunidades de inversiones productivas rentables que ofrecería tal opción.

Para concluir, Marques Pereira reiteró que el régimen salarial determina estructuralmente el grado de eficiencia o de ineficiencia de la regulación, lo que implica reconsiderar, de manera radical, los términos del debate sobre el futuro del trabajo y la protección social. La visión del campo de las posibilidades se turbó, volviéndose un falso debate que hizo de la defensa de una protección fundada en un sistema de derechos sociales universales una postura ingenua, dado que este sistema dejaba de cubrir el riesgo de exclusión. De esta manera, sólo quedaría la alternativa de promover consecuentemente una nueva forma de solidaridad institucionalizando un derecho de inserción en un espacio económico intermedio entre el Estado y el mercado para los individuos menos eficaces (Rosenvallon, 1995). Estas posturas ponen de manifiesto el vínculo entre ciudadanía y trabajo y, al caucionar así la desvinculación entre la gestión de lo económico y lo social, hoy ya no son un monopolio del liberalismo radical.

Esta convergencia de posturas es tanto más grave en los países latinoamericanos cuanto que la herencia de una regulación deficiente hizo del aumento de la pobreza en los años ochenta un factor de incapacidad de gobierno de los territorios donde su incidencia muchas veces no deja otra alternativa de supervivencia más que la inserción en las redes de la economía de los estupefacientes. Ante esta situación, constituir un espacio económico propio para quienes no logran integrarse a la economía de mercado, se presenta ciertamente como una vía ineludible mientras el nivel de trabajo asalariado de la población siga estando restringido. Lo que debe considerarse como una regresión es hacer de esa política un proyecto de sociedad y renunciar a una política de empleo e ingresos (Daribe, 1993), lo que equivale a institucionalizar una mano de obra de segunda zona, un subproletariado en el sentido propio del término.

A esta crítica acerca del temor de que esa nueva concepción de política social no pase de un retorno al eugenismo, se responde que generalmente, por el contrario, su aplicación evitaría que la crisis del Estado de bienestar tenga una secuencia implacable en el crecimiento de exclusión, siempre y cuando favorezca una mejor articulación entre la práctica de la democracia y la gestión social. Sin embargo, si esa articulación no se sustenta en la gestión de la economía, la alternativa se reduce a la peste o el cólera.

La principal enseñanza de la comparación entre los modos de desarrollo del capitalismo industrial en Europa y América Latina, se puede enunciar de la siguiente manera: los desposeídos no pueden ser ciudadanos si la economía no está gobernada de manera que se busque el pleno empleo y viceversa. Las regulaciones deficientes latinoamericanas que se explican por la ausencia de un círculo virtuoso entre lo económico y lo político son un claro indicio del desarrollo socialmente perverso y, en el peor de los casos, del caos que puede significar para Europa la construcción de instituciones supranacionales que continúen privilegiando las finanzas en detrimento del aspecto social (Théret, 1995). No renunciar a una política de empleo e ingresos es adoptar una política económica y social de pleno empleo, lo que hoy en día queda condicionado a una gestión de la moneda que permita relacionar de nuevo el trabajo y la ciudadanía.

Nuevos sujetos sociales

En el Seminario se presentaron cuatro ponencias sobre los cambios y los retos actuales que enfrentan segmentos específicos de la población. Cecilia Loria habló de la perspectiva de género y la agenda pendiente del movimiento de mujeres en América Latina. Víctor Hugo Cárdenas y José Sánchez Parga comentaron, asimismo, sobre los logros y los obstáculos que enfrentan las poblaciones indígenas; mientras que Marvin Rabanales centró su ponencia en el proceso de reforma legislativa que debe desprenderse en cada país para hacer realidad las previsiones de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Género

La situación actual y los retos del movimiento de mujeres en Latinoamérica, pero sobre todo en México, fue el tema que desarrolló Cecilia Loria, quien destacó las definiciones de conceptos clave de crecimiento, como la ciudadanía y las mismas políticas públicas, vinculados con la posición de individuos y de la sociedad frente a tres polémicos “mitos”:

- No todo lo privado es público.
- Todo lo público es responsabilidad del gobierno o del Estado.
- Las organizaciones civiles no pueden compartir el trabajo gubernamental.

Las políticas públicas representan el espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado, por lo que reflejan también una posición referente a estos “mitos”. Sin embargo, el proceso de interacción entre los sujetos involucrados en la formulación de políticas públicas, hace

que dicha posición cambie a lo largo de la historia. En cuanto al tema de género, en la IV Conferencia Mundial, celebrada en Beijing (1995), por primera vez las mujeres ganaron acceso a la gran agenda global de desarrollo, que encierra mucho más que los temas estereotipados como “de mujeres”. Desde entonces, los gobiernos y las organizaciones de cooperación internacional han tenido que buscar la dimensión de género no sólo en temas como la violencia y la familia, sino también en los grandes temas de desarrollo como la democracia, la paz y el medio ambiente. Sin embargo, para traducir los logros de Beijing en una realidad, el movimiento de mujeres necesita mucho más fuerza y visibilidad en el ámbito político. Desde 1995, la construcción de esta fuerza política ha sido el reto principal.

En México, en la presente década, se ha generado mucho debate dentro del movimiento de mujeres, así como entre éste y el gobierno, el congreso y las organizaciones civiles, en un contexto donde por muchos años todo lo público era responsabilidad del Estado, ya que en México siempre han existido mecanismos complejos orientados a que no se escuche la voz ni se respete el voto de los ciudadanos. Hoy día se reconoce que la acción gubernamental no puede resolver todas las necesidades y los problemas de los ciudadanos, que iniciativas locales pueden ser mucho más efectivas y que el ser ciudadano implica no sólo votar en las elecciones, sino también tomar o compartir la responsabilidad para lo “público”.

En este sentido es importante que las discusiones acerca de la pobreza, como eje fundamental de desarrollo, tomen en cuenta aspectos sociales y culturales además de los económicos. Si la dimensión de género no está reconocida como parte fundamental de los derechos humanos, éstos no capturan lo que verdaderamente significa el ser humano.

En cuanto a las prioridades para las políticas públicas, desde una perspectiva de género la más importante es la familia. Por un lado, hay evidencia de que existe discriminación basada en el sexo al interior de las familias; por otro, existen en México tres millones de familias encabezadas por mujeres, las cuales tienden a una fuerte pobreza. Sin embargo, todavía falta mucha investigación para llegar a entender la situación actual de la familia y el rol de ésta en la construcción de demanda social y en el papel esencial de la mujer en la democratización de las sociedades.

En segundo lugar, Loria habló de la educación como un aspecto clave para incorporar la perspectiva de género. Aquí, el problema no es tanto los libros de texto ni los contenidos del curriculum oficial,

sino el “currículum oculto” que sustenta los estereotipos basados en género. El problema central de la educación se ubica en el tipo de relación que se da entre el maestro y los alumnos. Sin embargo, los maestros no tienen la información ni tampoco los instrumentos necesarios para empezar a “enseñar la democracia”. Muchas veces, las organizaciones civiles tienen mejores relaciones con las organizaciones internacionales que con su propio gobierno, por lo cual en ocasiones es más fácil lanzar iniciativas nuevas con el apoyo internacional que crearlas dentro del propio país.

Asimismo, se señaló también el objetivo de la sociedad civil de recuperar el concepto de “comunidad” para frenar la fragmentación social causada por la globalización. Lo que hay que desarrollar, dijo, es un marco que defina cuáles son las responsabilidades del gobierno y cuáles las de la sociedad civil, además de los puntos de interacción entre sí. La transformación democrática requiere de cambios no sólo dentro del gobierno, sino también dentro de las organizaciones civiles y los partidos políticos, ya que muchos de estos últimos actores también discriminan con base en género. Por lo tanto, lo esencial del trabajo de género en las políticas públicas es, por un lado, especificar los puntos fundamentales donde aparece la discriminación en los sistemas o servicios oficiales y, por otro, combatir dicha discriminación en la vida cotidiana. El consenso es fundamental para avanzar hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. Aunque han habido avances al respecto, hecho evidenciado por la inclusión de género en el discurso oficial tanto del gobierno y de los partidos políticos como de las organizaciones internacionales, falta definir con precisión qué significa el mismo término de género y cómo traducirlo en la práctica.

Al finalizar la ponencia de Cecilia Loria, se mostró interés en la tesis de que para que sean realmente públicas las políticas, se tiene que reflejar la voz de los ciudadanos. Sin embargo, para hacer realidad esta visión se necesita la infraestructura tanto institucional como legal; es decir, hay un vínculo fuerte entre las políticas públicas y el marco institucional y legal. En América Latina, tradicionalmente, no ha existido este vínculo. Asimismo, se discutió el hecho de que frecuentemente hay conflictos entre la ley y los derechos individuales en materia de género, sobre todo en cuanto a la responsabilidad sobre el cuerpo de la mujer.

La sesión concluyó con algunos comentarios sobre la necesidad de construir las políticas públicas desde las comunidades; sin embargo, para asegurar continuidad en estas iniciativas, es necesario también

que estén involucrados los actores nacionales. Esto resulta un gran reto, debido a que la participación significa también compartir el poder; pero en situaciones constantes de mayor escasez de recursos hay mayores demandas para la participación y, también, cada vez menos disposición para compartir el poder.

Globalización y minorías étnicas

José Sánchez Parga y Víctor Hugo Cárdenas subrayaron el hecho de que la globalización tiene dos caras: la “homogenizadora”, la mejor conocida, generalmente se refiere a la vida económica internacional, es decir, a la operación de un solo modelo económico así como sus repercusiones en términos de la estandarización cada vez más de productos, servicios y patrones de consumo.

Los dos ponentes hicieron énfasis, sin embargo, en la otra cara del proceso, que ha dado como resultado una diversificación a nivel micro-regional, simultáneo con y de igual magnitud que el proceso económico. Sánchez Parga calificó este proceso de diversificación como el “nuevo separatismo”, que toma fuerza en el renacimiento de las identidades regionales con sus distintas historias, idiomas y culturas. Los cambios en el balance de poder entre los Estados-naciones y las regiones a través de iniciativas de descentralización, también apoyan este proceso. Por ello, no será válido entender la globalización como un proceso que remueve diferencias, sino que promueve la coexistencia de ellas.

Sánchez y Cárdenas subrayaron el hecho de que la tendencia actual hacia la diversidad no refleja cambios “reales” en las poblaciones indígenas, sino sólo en la construcción social del concepto de “diferencia”. La mirada antropológica, que veía a los indígenas como “los otros”, los exóticos y lejanos, está dando paso a una visión basada en el pluriculturalismo, la que a su vez ha producido cambios en las relaciones entre las poblaciones indígenas, la sociedad y el Estado.

Como consecuencia, señaló Cárdenas, el énfasis anterior en el concepto de “indigenismo”, con sus actitudes paternalistas, se ve reemplazado por un nuevo énfasis en la participación y la creación de nuevas formas de desarrollo congruentes con las culturas regionales. Esto se ve claramente en la presente década, en la cual nuevas relaciones y condiciones fueron establecidas entre las poblaciones indígenas y los Estados, hecho ejemplificado por el establecimiento de movimientos indígenas organizados en Bolivia, Colombia y Ecua-

dor, así como la creciente debilidad de las instituciones indigenistas clásicas en muchos países. La devolución de poderes del nivel nacional al nivel regional ha significado la incorporación de la problemática de los pueblos indígenas a las políticas públicas, por lo que el estilo monocultural y monoétnico de los Estados se está desmoronando.

En términos de acciones estatales concretas, podemos apreciar este fenómeno cuando vemos que entre 1989 y 1999 se hicieron cambios en el marco constitucional de muchos países de la región, empezando con Brasil, en 1988, y terminando con Ecuador, en 1998. Estas reformas constitucionales invariablemente reconocen la naturaleza multicultural de los Estados así como los derechos específicos de las poblaciones indígenas en torno a una variedad de situaciones, por ejemplo el medio ambiente, la cultura, la religión y la tierra. La educación bilingüe y bicultural también adquiere la dimensión de una política pública durante este periodo.

Estos cambios son a la vez causa y resultado de una nueva definición del concepto de desarrollo. Víctor Hugo Cárdenas dejó claro que ahora las poblaciones indígenas quieren acceso a los beneficios de dicho proceso, pero sin perder su identidad como grupo. El nuevo reto es el de construir formas de desarrollo sustentable, sin la pérdida de identidad y con el derecho de autodeterminación. En este sentido, ambos ponentes se refirieron a la influencia positiva de las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en la creación de acuerdos así como en la elaboración de reglamentos internacionales sobre el tema indígena, que a su vez puedan ser considerados como productos de la globalización. De acuerdo con Cecilia Loria, Cárdenas reiteró que en muchos países los líderes indígenas tienen mejores relaciones con las organizaciones internacionales que con sus propios gobiernos. El apoyo de los organismos internacionales abre la posibilidad de una mejor interlocución de los Estados con los movimientos indígenas locales.

Sin embargo, el intentar crear nuevas formas de intervención resulta muy difícil en un contexto donde las prácticas y las creencias tradicionales son poco conocidas y documentadas. Sánchez Parga se refirió al ejemplo de los sistemas de salud, en los cuales típicamente la medicina occidental llega a reemplazar los sistemas de medicina tradicional. En la lengua quechua, por ejemplo, no existen palabras para los conceptos de “salud” ni de “cuerpo”. Para la creación de sistemas de salud pluriculturales, Sánchez Parga señaló la necesidad

de promover el intercambio entre ambos sistemas para identificar las fortalezas y debilidades de cada uno, así como sus puntos de coincidencia. Asimismo, se tendrían que desarrollar también programas de capacitación y estándares de calidad basados en la adaptación cultural.

En la discusión posterior se identificaron varios temas que merecen un debate más profundo, tales como la homogeneidad *versus* la heterogeneidad en la propia concepción del Estado y en su proceso de modernización y las implicaciones de estas perspectivas para las políticas públicas; el tema indígena como “variable residual” o como variable transversal en el desarrollo; la integración de dimensiones étnicas y culturales en las políticas y programas públicos; la pobreza y las poblaciones indígenas; así como las propuestas estatales insertadas en un proceso de globalización. Se subrayó la importancia del tema en el contexto latinoamericano, donde la mayoría de la población es indígena y la mayoría de los indígenas son pobres.

Se comentó que las dos ponencias llegaron a criticar la tendencia común de utilizar indistintamente los términos globalización y modernización, lo cual no siempre es cierto. Sin embargo, la necesidad de reconocer la heterogeneidad de individuos y comunidades, y al mismo tiempo establecer derechos comunes o globales, pone en crisis el concepto de la universalidad. Se sugirió que entre estos dos conceptos —la universalidad y el derecho del individuo— interviene el concepto de las necesidades mínimas que aseguren a cada individuo la posibilidad de desarrollar sus habilidades. Por otro lado, se comentó también que el concepto de “necesidades básicas” es en sí difícil, dado que la globalización tiende a crear nuevos deseos en la población, los cuales se confunden con necesidades. Las necesidades —así como la pobreza— no son “hechos” sino construcciones sociales y productos de momentos específicos de la historia. ¿En qué momento, por ejemplo, se convierte el crédito en una necesidad? La definición así como la medición de la pobreza presentan problemas teóricos, prácticos y políticos. Cárdenas comentó que México, Ecuador y Bolivia están actualmente coordinando esfuerzos por desarrollar un sistema de indicadores socioeconómicos para darle respuesta a algunas de estas cuestiones y hacer más visible la pobreza indígena.

Para UNICEF, se comentó, es esencial desarrollar un marco intercultural con la etnicidad como un eje transversal. En la práctica, este acercamiento no se reduce a fomentar cambios en los sistemas de educación, sino también incluye aspectos legislativos y de comunicación global. El nuevo modelo tendría que buscar un “híbrido”

entre los sistemas modernos y tradicionales. También haría más complejo el concepto de ciudadanía, ya que se tendría que enfatizar en la igualdad y en la no discriminación, pero al mismo tiempo evitar el riesgo de castigar la diversidad. Lo mismo en el caso de género, el reto es respetar derechos específicos y al mismo tiempo promover la equidad. Se convierte en un reto especialmente difícil cuando los derechos individuales entran en conflicto con las culturas locales, por ejemplo, cuando la cultura promueve la mutilación genital de las niñas. El problema central de los derechos, entonces, es de poder especificar la universalidad dentro de la diversidad: problema que no surge a raíz de la globalización, sino de la necesidad de cambios sociales profundos.

Como respuesta, se sugirió que el concepto de una ciudadanía global conlleva la necesidad de definir un “piso ético global”, sobre el cual se construyen las diferencias. Las culturas no son perfectas, ni tampoco lo son todas las prácticas culturales. La influencia externa sobre una cultura no tiene que ser vista como una influencia negativa, si ésta llega a luchar en contra de la opresión de unos por otros y no contra la identidad cultural como tal.

Para terminar la discusión, Víctor Hugo Cárdenas señaló que la diversidad es costosa, pero existe: no es invención humana. Podemos verla o no, incorporarla a las políticas públicas o no. El arsenal mínimo de los derechos humanos es bueno y no puede ser condenado por nadie, pero éste no incorpora la lógica colectiva. De acuerdo con la CDN, concluyó, el reto a futuro es crear esta lógica humana global. La buena noticia es que “el otro lado de la mesa ya no se encuentra vacío” —hay líderes indígenas capaces y educados que no están viendo 500 años hacia atrás, sino hacia el futuro, en la búsqueda de nuevas y adecuadas formas de participación.

Derechos y reformas legislativas a raíz de la CDN

El doctor Marvin Rabanales, basado en la experiencia guatemalteca, se refirió al proceso de reforma legislativa que debe surgir de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN).

La misma CDN puede entenderse como producto de la globalización del derecho. Fue “un acontecimiento sin parangón en la historia jurídica de la infancia”, ya que después de diez años de discusión, consulta y análisis, se aprobó, en 1989, el documento de la Convención, con más de 190 ratificaciones hasta la fecha. Este hecho

puede definirse socialmente, como el consenso al que llegaron muchos Estados en relación a la necesidad de proporcionar a la niñez un mínimo de satisfactores que les permita vivir en condiciones de dignidad. Jurídicamente, refleja la codificación de “la dispersión normativa” que existe en materia de derechos humanos en general y derechos de los niños en particular. Es importante saber, sin embargo, que aunque la ratificación de la Convención trae consigo una serie de responsabilidades y compromisos serios y difíciles, también es cierto que no incluye mecanismos de exigencia ante el incumplimiento de éstos. En este sentido, “la Convención está en el corazón pero no en la praxis”, proceso en el que trabajamos actualmente.

Entre los compromisos que adquieren los Estados al ratificar la Convención, se encuentra el de dar a conocer ampliamente sus principios y disposiciones. Éste ha sido llevado a cabo, principalmente, a través de la distribución masiva del documento mismo, en ocasiones acompañada por seminarios, cursos y talleres. Estas actividades de difusión aportan un elemento psicológico para el cabal cumplimiento de los demás compromisos de la Convención y han generado dos conclusiones generales. Por un lado, las organizaciones internacionales y nacionales, públicas y privadas, han dado cuenta del gran abismo que existe entre las disposiciones de la Convención y la situación real de las niñas y niños en cada país. Por otro lado, para mejorar la congruencia entre las leyes nacionales y las normas internacionales, ha resultado importante entrar en el proceso de readequar la legislación nacional como un primer paso para llegar a alterar la realidad actual.

Según Rabanales, el proceso de reforma legislativa debe basarse en los nuevos conceptos que sustentan la Convención. Estos se encuentran en la “Doctrina de Protección Integral”, el nuevo paradigma de la niñez a nivel mundial. La visión jurídica de la niñez que ofrece esta nueva doctrina difiere de manera fundamental de la escuela de pensamiento anterior encapsulada en la “Situación Irregular”. Entre las diferencias principales, se encuentran las siguientes:

1. La Protección Integral establece que las leyes para la niñez y la juventud deben estar dirigidas a todos, niños, niñas y jóvenes, y no solamente a quienes se encuentran en Situación Irregular (los abandonados, expósitos o delincuentes).
2. Todos los niños, niñas y jóvenes son “Sujetos de Derecho”. Son capaces de gozar de derechos y deberes humanos, teniendo como límites la autoridad de sus padres, tutores o responsables, las

buenas costumbres y la ley. Por el contrario, para la Situación Irregular, los menores son objeto de protección y tutela a quienes no les asisten todos los derechos y deberes ciudadanos.

3. La eficacia de los derechos humanos de la niñez requiere de dos estrategias, una social y otra jurídica. La social a través de la formulación de políticas públicas y la jurídica por el respeto de las normas, principios y garantías del debido proceso. Por el contrario, para la Situación Irregular, los “menores” son objeto de las políticas asistencialistas y caritativas del Estado.

Sin embargo todo proceso de reforma debe tomar en cuenta la situación real de cada país, incluyendo el tipo de gobierno y el rango que constitucionalmente se le da a los Convenios sobre derechos humanos.

La organización que impulsa el proceso de reforma en cada país deberá estar comprometida con la niñez así como con la democracia. En muchos casos UNICEF ha tomado este papel. Se tendrían que enfocar sus acciones hacia la apertura del debate acerca de los cambios legislativos, a la participación de todos los sectores de la sociedad. Es necesario integrar un amplio frente social para discutir la realidad nacional a la luz de la Convención, incluyendo los grupos resistentes a los cambios propuestos, para llegar a acuerdos altamente aceptados por parte de la sociedad, así como para contar con el aval político, fundamental para lograr cambios de esa magnitud. En Guatemala se cometió el error de trabajar el proceso de reforma de manera técnica, sin tomar en cuenta su naturaleza política; por lo cual la nueva ley no fue apoyada ampliamente por la sociedad y, como consecuencia, ha sido suspendida en dos ocasiones. En ese sentido, es muy importante incorporar a los medios en el proceso de discusión, ya que éstos pueden jugar el doble papel de formadores de opinión pública y de fuente de presión sobre el gobierno.

Finalmente, Rabanales señaló el problema de “la eficacia de la ley”, que se refiere al que no basta la sola vigencia de ésta, para que alcance sus objetivos. Al respecto, citó a la doctora Leticia Bonifaz Alfonso, quien hace referencia a cuatro garantías que deben producirse dentro de una sociedad para que la ley se cumpla: las garantías sociales, políticas, económicas y psicológicas. Resaltó que una de las garantías más importantes es la psicológica, entendida como “aquellas circunstancias que le permiten al individuo conocer la ley, entenderla en su sentido gramatical y en sus alcances, para luego vivirla e internalizarla al punto que, como un acto reflejo, la acate y se convierta

ante su violación en un paladín que vela por su imperio”. Esta garantía resulta una tarea difícil en América Latina, donde la cultura del no cumplimiento de la ley ha sido una estrategia desde hace 500 años de los grupos en el poder para explotar la ignorancia del pueblo. Por lo tanto, las estrategias de educación formal y no formal son fundamentales para cambiar esta situación. Por último, planteó que “sólo a través del respeto y fomento de la dignidad humana, materializada en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar”.

En el debate posterior a la ponencia, hubo varios comentarios acerca de las dificultades que enfrenta un proceso de reforma en países no democráticos, así como en los que definen las leyes a nivel estatal y no nacional. La rapidez del proceso de reforma varía mucho en cada país, dependiendo de una variedad de factores como el grado de diversidad, la estructura del Estado y el “tejido social”.

También se señaló la importancia de la información y de los datos para incidir en la opinión pública. Se comentó que la importancia del tema de los derechos humanos así como de la infancia no es obvia, sobre todo en países que subrayan el derecho del padre a través de la institución de la “Patria Potestad”. Sin embargo, el derecho ha puesto límites a dicha institución a lo largo de la historia, proceso en el cual el Estado juega un papel fundamental. El convencer a la opinión pública resulta una condición importante para conceptualizar e implementar nuevos límites y se necesita un discurso serio y profundo. En ese sentido, es importante contar con datos empíricos para explicar la situación actual y justificar los cambios propuestos. Sin embargo, no basta con nuevas leyes, se deben tener mecanismos que permitan vigilar y exigir los derechos sociales.

En una intervención final se sugirió que los niños “representan un sentido transgresor en la cultura”, ya que no viven conforme a los límites y las normas sociales dominantes en la sociedad. Los adultos no tenemos la creatividad necesaria para imaginar un futuro diferente, por lo que depositamos en los niños la esperanza de que puedan llegar a crear sociedades futuras distintas. En este sentido, el rol creativo de instituciones como UNICEF en desarrollar la creatividad y la imaginación de los niños puede ser visto como su desafío mayor.

Conclusiones

Con el objetivo de reflexionar sobre las actividades de UNICEF, y a la luz de los conocimientos y las ideas planteadas a lo largo del Seminario, el último día fue dedicado al trabajo en grupos. Así, se sugirió mirar hacia el futuro y generar cuatro o cinco líneas de acción, actividades o proyectos prioritarios en América Latina en el campo de las políticas públicas.

Alberto Minujín explicó que la relevancia de los seminarios se ubica en los cambios planteados en términos de los ejes de trabajo de UNICEF en América Latina. En primera instancia, se enfatiza cada vez más en temas relacionados con macropolíticas a nivel local y nacional. Por otro lado, la orientación en la región pasó del eje en la sobrevivencia, al eje en el desarrollo y la protección. Finalmente, comentó que la Convención sobre los Derechos de los Niños ha tomado una importancia central, lo cual abre nuevos campos de acción. Se hizo evidente que para poder implementar estos nuevos ejes de trabajo, el personal de UNICEF necesita contar con nuevas herramientas y conocimientos. Como parte del camino para lograr este objetivo, los dos seminarios organizados hasta la fecha buscaron brindar a los participantes el estado del arte en algunos temas centrales de política pública. A largo plazo, el objetivo último de este proceso es lograr más eficiencia así como efectividad en las acciones de la institución en favor de los niños y las mujeres.

Sin embargo, como señaló un participante: “nosotros siempre hemos hecho política, pero no es lo mismo reunirse con el ministro para una campaña de vacunación que reunirse con el mismo ministro para ver orientaciones de la reforma del sistema de salud”. En estos nuevos ámbitos de proceso político, las acciones que se propusieron como líneas prioritarias para América Latina fueron las siguientes:

1. *Fortalecer el trabajo de monitoreo y evaluación de las políticas públicas*, incluyendo los aspectos económicos y sociales.
2. *Trabajar el tema del “empowerment” de la demanda social y la habilitación para los derechos*. Las acciones específicas tendrían que ver con la búsqueda de formas de fortalecimiento, que van desde los niveles básicos locales a niveles mucho más generales. Posibles acciones sugeridas incluyeron la creación de un foro de diálogo permanente entre UNICEF, el gobierno y las contrapartes sobre temas de políticas sociales, y la creación de una red o *network* también con estos mismos grupos, fundamentalmente a nivel nacional.
3. *Aumentar la capacidad propia de UNICEF* en distintos temas que van desde el análisis a cuestiones concretas de orden e interacción en estos nuevos campos.
4. *Desarrollar un sistema dinámico de indicadores a nivel regional y nacional*. Los indicadores tendrían que ser interactivos para permitir un análisis claro de la situación.
5. *Ampliar este análisis a la participación de otros*, en particular con las agencias del sistema de Naciones Unidas.
6. *Avanzar hacia la intersectorialidad* dentro del propio trabajo de UNICEF. Juntar los distintos actores dentro de la institución para romper con la sectorialidad y la separación entre las distintas áreas de trabajo.
7. *Darle una fuerte prioridad al tema de la reforma institucional y legislativa*, como uno de los aspectos más concretos para la creación de sociedades inclusivas y para implementar la CDN. Esto sería uno de los ámbitos de política inmediata y más concreta que se pueda trabajar en el corto y mediano plazo.

En la discusión posterior a la presentación de las líneas prioritarias propuestas por los grupos de trabajo, varios de los participantes hicieron énfasis en el hecho de que UNICEF tiene que tomar una posición clara frente a las nuevas situaciones y dinámicas que se están dando actualmente. Dicha posición deberá ser no solamente académica, ya que los compromisos que asume la organización tampoco son ejercicios académicos, sino de carácter, fundamentalmente, político. Por lo tanto, se comentó, hace falta también un plan de acción que identifique las acciones a mediano y largo plazo y que separe lo sustantivo de lo instrumental. Finalmente, para lograr el cumplimiento de estos nuevos objetivos, se necesita pensar también en los cambios necesarios en la estructura y el estilo de trabajo de la organización misma.

Bibliografía temática

- Amin S., González C. (1995). *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*; vols. I y II, Antrophos, Barcelona.
- Arbos, X, Giner, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid.
- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship*, Milton Keynes, UK, Open University Press.
- Beccaria, L., Minujín, A. (1991). *Sobre la medición de la pobreza (mimeo)*, UNICEF, Argentina.
- Bell, D. (1997). *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Bobbio, N. (1990). *Letá dei diritti*, Einaudi, Torino, Italia.
- (1992). *La teoría de las formas de gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, FCE, México.
- Boltvinik, Julio, “Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica”, en *Pobreza, violencia y desigualdad. Retos para la nueva Colombia*, PNUD.
- Bustelo, E., Minujín A., “La Política social esquiva”, en *Espacios. Revista centramericana de cultura política*, julio-diciembre de 1990, n. 8, San José, Costa Rica.
- (eds.) (1998). *Todos entran*, Santillana, Bogotá.
- Briones, G. (1985), *Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa*, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y Franco, R. (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid (décima edición, México, 1992).
- Gomes C., Mangabeira Unger R. (1998). *Una alternativa práctica al neoliberalismo*, Océano, México.
- Demo P. (1995). *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, Editora Autores Associados, Campinas, Sao Pablo, Brasil.
- Dolto, F. (1996). *La causa de los adolescentes*, Seix Barral, Buenos Aires.
- Dunn, J. (1995). *Democracia: el viaje inacabado*, Tusquets, Madrid.

- Gallardo, H. (1995). *América Latina en la década de los noventa*, Pasos, San José, Costa Rica.
- Galbraith, J. K., *Economic Development*, Houghton Mifflin Co., Boston.
- Glennester, H. (1995). *British Social Policy since 1945*, Blackwell, UK.
- Huntington, S. P. (1994). "El sobrio significado de la democracia", en *Estudios Públicos*, n. 33, CEL, Santiago de Chile.
- Heller, A., Feher, F. (1992). *El péndulo de la modernidad*, Península, Barcelona.
- Marshall, T. H. (1950), "Citizenship and Social Class", en Marshall T. H. y Bottomore T., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago, 1992.
- , *Social Policy in the Twentieth Century*, London, UK, Hutchinson, 1975.
- , *The Right to Welfare and other essays*, London, UK, Hutchinson, 1981.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Pico, Josep (1987). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Siglo XXI, Madrid.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid.
- (1995). *¿Qué es la Democracia?*, Altamir Ediciones, Bogotá.
- Sen, Aamrtya (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42.
- Steinsleger (1996). *En el Reino de Herodes*, UNICEF / ILAPS / IPN, México.
- Stewart, F. (1995). *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, Routledge, London.
- Titmuss, R.M. (1958). *Essays on the Welfare State*, London, UK, Allen and Unwin.
- (1974). *Social Policy: an Introduction*, London, UK, Allen and Unwin.
- UNICEF (1997). "Enfoque de derechos. Formulación de políticas y programación", Oficina Regional para América Latina y el Caribe (documento de trabajo interno).
- (1997). "Derechos e Inclusión Social: Desafíos para el siglo XXI", Documento presentado al Foro América Latina-Europa para un Desarrollo Social Sostenible en el Siglo XXI.
- (1998). *Política social y descentralización en Costa Rica*, Universidad de Costa Rica / UNICEF.
- Vaitsos, C. (1974). *Intercountry Income Distribution and Transnational Corporation*, OUP, Oxford,.
- Veca Salvatore (1996). "La igual dignidad", en Bosetti Giancarlo, *Izquierda Punto Cero*, Paidós, Barcelona.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton.
- Williamson, J. (1996). "The Washington Consensus Revisited", Development Thinking and Practice, Conference, IDB, Washington DC.

Segundo Seminario “Políticas Públicas e Infancia”

UNICEF, México, 1998

Ponentes

- ALBERTO MINUJÍN
División de Política, Evaluación y Planeación
UNICEF Nueva York
- EDUARDO BUSTELO
Director de la Maestría en Política Social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
- EVA JESPERSEN
División de Análisis Político
UNICEF Nueva York
- CECILIA LORIA
Especialista en Temas de Género
Consultora, UNICEF México
- HOWARD GLENNESTER
Profesor-investigador
London Scholl Economics
- JAIME MARQUES PEREIRA
Especialista en Estudios Latinoamericanos
Universidad de París
- JUAN MATO GÓMEZ
Técnico de la Administración Española
Especialista en Sistemas de Protección a la Infancia

- JOSÉ SÁNCHEZ PARGA
Especialista en Pueblos Indígenas en América Latina
- LUIS MAIRA
Especialista en Temas de Desarrollo
Embajador de Chile en México
- MARVIN RABANALES
Consultor especialista en la Convención de
los Derechos del Niño
- ROLANDO CORDERA
Profesor-Investigador
Facultad de Economía
Universidad Nacional Autónoma de México
- VÍCTOR HUGO CÁRDENAS
Ex-vicepresidente de la República de Bolivia

**Políticas Públicas
para la Infancia y las Mujeres**

PERSPECTIVAS

Un enfoque de género

Las políticas contra la violencia intrafamiliar en México*

*María del Rosario Campos Beltrán ***

La elaboración de políticas públicas contra la violencia intrafamiliar con enfoque de género constituye un fenómeno reciente, cuya trayectoria es analizada en este artículo considerando cómo se asume la violencia como un problema social y las acciones que llevan a fijar¹ el tema en la agenda y al diseño e implementación de políticas públicas para atenderlo.

La agenda formal² de Beijing al Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) 1995-2000

La violencia hacia las mujeres como un problema público

En los noventa, el tema del maltrato a las mujeres se incluía en agendas de discusión pública, involucrándose otros sectores como el judi-

* Este trabajo constituye una síntesis del capítulo de la investigación titulada "Programas y políticas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en México. ¿Hacia la equidad de género?", presentada para optar por el título de Maestra en Sociología Política por el Instituto Doctor José María Luis Mora, en agosto de 2000, realizada con el apoyo del Conacyt.

** Rosario Campos Beltrán, socióloga y maestra en sociología política. Actualmente imparte clases en el área de Análisis Social de la Licenciatura en Sociología y de ONG y Atención a la Diversidad en la Maestría en Pedagogía en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón" de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Por formación o fijación de la agenda se entiende "el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de solución potencial por parte del sector público" (Nelson, 1996).

² La agenda sistémica alude a la definición de un problema como social. En cambio, la agenda formal es el proceso de convertir los problemas sociales en cuestiones de política que los gobernantes ordenan y jerarquizan, considerando que deben actuar sobre ellos. Lo que se convierte en agenda formal pasa a ser medidas de gobierno.

cial (impartición de justicia), el legislativo, el de salud y el académico (Valdés, 1998). Este periodo es clave en las negociaciones de los grupos feministas con los actores que se insertan en el debate. La violencia se encuadra como un problema a partir de dos ejes: de los derechos humanos y la salud pública (Heise, 1997).

La violencia vista como un problema de derechos humanos tiene su antecedente jurídico formal en 1993, cuando la Asamblea de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. En ella, se convoca a los Estados a generar mecanismos legales para penalizar la violencia doméstica y tomar medidas administrativas, políticas y culturales para prevenir y revertir la violencia doméstica contra las mujeres. Se reconoce el papel desarrollado por organizaciones civiles en esta materia y se sugiere a los Estados coordinar su trabajo con éstas en los ámbitos local y nacional (Binstock, 1998).

La intervención estatal en las violaciones a los derechos humanos reflejadas en la violencia doméstica se demandó como una acción ineludible para garantizar el respeto a la identidad, el derecho al desarrollo personal, a la libertad de expresión y a una salud física y mental óptima (Rico, 1995).

Por otro lado, la violencia vista como un problema de salud pública fue tomando relevancia a partir de los resultados de algunas investigaciones,³ en las que se establecían los efectos nocivos que

Entonces, los asuntos han sido aceptados por actores e instituciones y se especifica qué aspectos del problema se van a atender.

³ El primer estudio acerca de la violencia doméstica se realizó en 1990, en Ciudad Netzahualcóyotl, Estado de México. En él se entrevistaron a 342 mujeres, encontrándose que el 33.5 por ciento de ellas había tenido al menos una relación violenta en su vida, lo que significaba que una de cada tres mujeres había sido violentada (citada por Valdés, 1998). Posteriormente se han realizado otros estudios en varias entidades de la República y en el Distrito Federal que abordan diferentes dimensiones del problema (Meza, 1997; Ramírez y Vargas, 1997, citado por Verger *et al.*, 1998:13; y García y de Oliveira, 1994, entre otros); sin embargo, aún no se cuenta con datos del ámbito nacional obtenidos mediante una metodología común, que permita hacer análisis comparativos. En algunos casos, los estudios difieren entre sí en la metodología para obtener la información, el número de la muestra y las variables a observar, lo cual dificulta la sistematización de este fenómeno y el logro de una comprensión más amplia de su dinámica y características nacionales. Por otra parte, algunos centros de atención como el CAVI, la PGJ del D.F. las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVIF) del D.F. y algunas ONG han proporcionado alguna luz sobre el perfil de la violencia (COVAC, s. f. y 1995; Cárdenas, 1999; Cisneros, 1999; Soria, 1999) al señalar algunas de las características que presentan las personas que acuden a solicitar sus servicios tales como tipo de violencia, agresiones más frecuentes y la relación que guardan con la edad, el sexo y la clase, entre otras.

ocasionaba la violencia en la salud de las mujeres (Heise *et al.*, 1994, citado por Fawcett *et al.*, 1998), su impacto económico en los gastos de los servicios de salud y en los días no laborables (Verger *et al.*, 1998), así como las consecuencias en los niños y niñas (Rico, 1995; Navarro, 1995; UNICEF/PRONAM, s.f., a y b).

A partir de estos dos ejes, se centró el debate de los grupos de mujeres con las agencias estatales. La argumentación construida por la investigación y los instrumentos legales internacionales constituyeron una base de legitimidad y de presión sobre el sistema político mexicano para ingresar el tema en la agenda formal de las políticas públicas.

Lo anterior se relaciona, en gran medida, con el incremento de los grupos feministas en todas las entidades del país,⁴ la creación de nuevas casas de atención a las mujeres, el surgimiento de organizaciones de apoyo a las mujeres maltratadas y programas académicos de estudios de género, así como con encuentros y talleres realizados para discutir la problemática de las mujeres.

Un recorrido muy rápido, nos permite señalar que inicialmente, en las décadas de los setenta y ochenta, la atención a las víctimas (fundamentalmente mujeres) se basó en el apoyo legal y psicológico, y en la posibilidad de albergarlas en refugios que permitieran detener los hechos violentos. Detrás de estas estrategias estuvo —fundamentalmente— la denuncia de grupos feministas para ubicar la violencia familiar como centro de las relaciones de subordinación y dominación entre mujeres y hombres, y la acción de grupos no gubernamentales. En este periodo identificamos la formación de la *agenda sistémica*, es decir, la fase en que la violencia es vista como un problema social pero sin que se tomen aún medidas gubernamentales para resolverlo.

⁴ A finales de los ochenta se incrementaron los grupos civiles que atendían el problema de la violencia sexual contra la mujer y se incorporan instituciones gubernamentales a esta tarea. En 1987 se creó el Centro de Investigación y Lucha contra la Violencia Doméstica A.C. (CECOVID) en el Distrito Federal. En 1986 nace la Asociación para el Desarrollo Integral de las Personas Violadas A.C. (ADIVAC), ubicada también en el D.F. En los estados del país se inició con la formación del Centro de Apoyo a la Mujer del estado de Colima en 1982; en Veracruz, con el Colectivo Feminista de Xalapa A.C. En 1987 se crea el Centro de Apoyo Contra la Violencia A.C. (CECOV), en Nogales, Sonora. En 1990 se establecen el Centro de Apoyo a Mujeres y Menores (CAMM) en Chiapas y el Centro de Orientación y Apoyo a la Mujer A.C. (COAM) en Matamoros, Tamaulipas. En 1992 se fundó el Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas, A.C. Al año siguiente se constituyó legalmente la Asociación Grupo Feminista Alaide Foppa, que había iniciado su proyecto en 1978, y en Mexicali, Baja California, se conforma la Asociación Mujer, Igualdad y Lucha A.C., en Chiapas (Lima, 1995).

En una segunda etapa, iniciada a finales de los ochenta, se incorporó la acción estatal en la atención del problema, por lo que el tema ingresa a la *agenda formal* de las políticas, prevaleciendo una visión de preservación de la unidad familiar, a través de la conciliación entre las partes involucradas y una escasa capacitación del personal que atiende las denuncias de violencia, en relación con el proceso que envuelve los hechos violentos (por ejemplo emociones contradictorias en la víctima, dificultad para romper el vínculo violento).

La investigación contribuyó a colocar en el debate público, temas relativos a desnaturalizar la desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, a lo que se sumó la legitimidad adquirida por las demandas del movimiento feminista en la década anterior. Con ello aparecieron varios temas que han sido integrados paulatinamente en la agenda pública: equidad de género, violencia doméstica, jefatura femenina, derechos reproductivos, desigualdad ante la ley de hombres y mujeres, feminización de la pobreza, entre otros (Guzmán, 1996). Esto se ha traducido en la creación de políticas que incorporan el diagnóstico de estudios de género y perfilan acciones para propiciar mayor igualdad y equidad entre hombres y mujeres.⁵

Previamente a esta toma de posición del sector gubernamental, un antecedente importante se ubica en la ardua labor de los grupos de mujeres en lo que se refiere a delitos sexuales. No sólo hicieron visible el problema como público sino que sensibilizaron a los funcionarios y funcionarias encargados de atenderlo, de tal suerte que de acuerdo con Gerardo González (1996 a y b), entre 1990 y 1992 era mínima la diferencia entre el discurso de las feministas y el de los funcionarios del Poder Judicial vinculados con los delitos sexuales. El Estado era quien realizaba ahora las principales acciones en la atención de las víctimas. El movimiento no pudo incluirse en los nuevos servicios que implementaban las agencias estatales para la atención de víctimas.

Después de este espacio de disolución de las demandas feministas, un sector de ellas replanteó la necesidad de continuar con acciones desde los grupos sociales, se enfatizó en la necesidad de acciones preventivas y en las diferencias y deficiencias en la atención pública gubernamental. Se detectó que: a) Los servidores públicos enfatizaban la capacitación en cuestiones jurídicas y no en la sensibilidad para

⁵ Hasta 1995 no se había incorporado institucionalmente la perspectiva de género en las políticas públicas dirigidas a la mujer, las acciones se habían enfocado al ámbito poblacional y de salud (planificación familiar, prevención del cáncer cérvico-uterino, reducción de la mortalidad materno infantil, salud y desarrollo) (Valdés E., 1993).

atender a las víctimas sin prejuicios tendientes a responsabilizar a la persona agredida de la violencia. *b)* Se reforzaban teorías psicologistas y privatistas que explicaban las causas de la violencia a partir de problemas psicológicos, individuales y privados, en donde la violencia hacia la mujer la explicaban socialmente a través de la situación económica, el aumento de la población o el índice delictivo. Entonces, la intervención institucional se manifestó como fragmentada, de acuerdo al profesionista que participa, sin que mediara una reflexión acerca de las condiciones estructurales que producían la violencia hacia las mujeres (González, 1993b).

La formación de macro organizaciones: las redes de asuntos

Una de las estrategias utilizadas por las organizaciones civiles para impulsar que los temas a favor de la equidad entre hombres y mujeres ingresaran en la agenda formal de las políticas públicas, fue la conformación de redes. En ellas se conjuntaban organizaciones y especialistas en el tema. Al unificarse, adquirieron mayor capacidad de negociación e incrementaron su fuerza política para negociar con las instituciones gubernamentales.

Uno de los grupos que más se distinguió por la fuerza política adquirida para negociar y promover cambios legales, fue el Grupo Plural Pro-Víctimas A.C., consolidado en 1991. Su propósito fue enfrentar el problema de la violencia sexual desde una perspectiva de género y buscar acciones complementarias con las dependencias públicas, establecidas formalmente con la firma de un convenio entre la Procuraduría General de Justicia del D.F. y el Grupo Plural, el 12 de agosto de 1992.

Por otra parte, la conformación de la Red Milenio Feminista, integrada por más de 200 organizaciones de 25 estados del país, en 1993, se organizó para garantizar la participación efectiva de los organismos que trabajan a favor de las mujeres en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Dicha red ha realizado tareas de seguimiento a las políticas públicas y ha participado en algunas acciones con el gobierno del D.F. y la Comisión de Derechos Humanos de esta ciudad (Meyenberg *et al.*, 1999).

La integración del Grupo Plural fue un paso fundamental para conformar la red de políticas contra la violencia intrafamiliar⁶ con

⁶ “Al momento de constituirse y una vez constituida, una red de política(s) adquiere existencia objetiva debido principalmente a la negociación (concertación o pactos)

especialistas⁷ en la materia, de origen diverso que conformaron una red de asuntos que sigue la lógica planteada por Heclo:

Los participantes entran y salen constantemente de las redes; más que grupos unidos para tener dominio sobre un programa, no hay nadie que de hecho controle las políticas y los problemas. Cualquier interés material inmediato está en un segundo plano, lo primero es el compromiso intelectual o emocional. Los miembros de una red refuerzan recíprocamente su percepción de los intereses que tienen, no al revés (como se haría en la política estándar o en los modelos económicos), dejando que los intereses definan las posiciones a tomar con respecto a los problemas (1996:263 y s.).

Las redes de política funcionan como mediadoras para movilizar el interés por determinado asunto. De acuerdo con Heclo (1996), las redes están cubriendo las funciones que se esperaba cumplieran los partidos políticos: están realizando propuestas de política y reduciendo el marco del debate para la definición y toma de decisiones de políticas públicas.

El tema de la violencia intrafamiliar fue ingresando en la agenda formal con algunos acercamientos entre las organizaciones civiles y las agencias estatales, en proyectos conjuntos. En 1993, la Asociación Mexicana contra la Violencia hacia la Mujer A.C. (COVAC) firmó un convenio con el Programa Nacional de Mujeres en Solidaridad y el Instituto Nacional Indigenista, para capacitar en 19 estados de la República acerca del tratamiento de la violencia intrafamiliar. En ese mismo año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos organizó la Primera Reunión Nacional de Derechos Humanos de la Mujer, en la ciudad de México, en forma coordinada con organizaciones sociales. A su vez, CICAM organizó el Primer Foro: Mujer, Violencia y Derechos Humanos (Lima, 1995).

Estos proyectos conjuntos fueron el preámbulo para la construcción de políticas públicas para prevenir y atender la violencia doméstica desde una postura favorable a la equidad de género. Ya en

que se da entre sus componentes y, por ello, en general se dice que es un mecanismo de participación social y de distribución horizontal de poder e influencia” (Martínez Escamilla, 1996:46).

⁷ A decir de Hugh Heclo, los expertos en una red no necesariamente son profesionistas. Más bien se distinguen por poseer habilidades en el tratamiento de los asuntos de política, conocen el tema a profundidad y los debates que lo rodean. “Más que técnicos expertos, los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias” (1996:264).

1998 se registraron programas de atención a víctimas de delitos sexuales en 27 estados (PRONAM, 1998). A su vez, continuaron incrementándose el número de organizaciones vinculadas a atención de la violencia intrafamiliar. En 1997 se elaboró un directorio nacional de organizaciones e instituciones civiles, vinculadas a la prevención y tratamiento de la violencia doméstica (Malvido, 1997). De él se desprende la existencia de 40 en el D.F. y 45 en el resto del país, estas últimas ubicadas en su mayoría en las capitales de los estados o en las ciudades más grandes.

Beijing y el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM)

Los acuerdos logrados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, China, en septiembre de 1995, establecieron el compromiso de integrar la perspectiva de género en las políticas públicas. Los ejes de acción concertados incorporan en la agenda pública temas que habían sido concebidos anteriormente como privados: la violencia intrafamiliar, las desigualdades en la distribución de tareas y responsabilidades entre hombres y mujeres en la familia y la desigualdad de derechos y oportunidades entre ambos sexos. Para cumplir estos compromisos, se creó el PRONAM, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual operó a través de la Coordinación General de la Mujer (CONMUJER). El PRONAM fue de observancia obligatoria para todas las dependencias de la Administración Pública Federal y para las entidades paraestatales (PRONAM, 1998). Este programa se constituyó como el marco institucional para fomentar el diseño de políticas públicas con enfoque de género entre las diferentes áreas de la administración pública federal, las entidades federativas y para concertar acciones con los organismos civiles.

Después de la reunión de Beijing, varias instituciones gubernamentales buscaron afiliarse a la perspectiva de género. Esto no fue un objetivo guiado sólo por el pragmatismo de cumplir los acuerdos de esta reunión, sino por la demanda de mujeres y hombres, de ONG y por la iniciativa de funcionarias y algunos funcionarios sensibilizados en el tema, para incluir la perspectiva de género en las políticas públicas. En este sentido se dieron varias acciones por parte de algunas dependencias federales: uso del Sistema de Indicadores de Género realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) que sistematizó información sociodemográfica

facilitando la investigación con perspectiva de género; inclusión de la perspectiva de género en el Programa Nacional de Salud Reproductiva 1995-2000 (Calvario, 1998); ubicar como un eje estratégico del Programa Nacional de Población 1995-2000, el mejoramiento de las condiciones de desigualdad en que viven las mujeres (CONAPO, 1995); divulgación de un Manual de Género en el que se establece una metodología para realizar talleres de género en los distintos programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF, 1997); publicación de una guía para evaluar proyectos con perspectiva de género por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el PRONAM (Cazés, 1996); y acciones realizadas por gobiernos estatales y por el gobierno del D.F. a través del Programa para la Participación Equitativa de la Mujer en el Distrito Federal (PROMUJER), entre otras.⁸

Si bien estas acciones apenas comenzaron a nombrar y a etiquetar algunos proyectos con el rótulo de equidad de género, no significa que ello se tradujera de inmediato en relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, ni en medidas para su logro. Sin embargo, la reorientación que ha tenido la política pública apunta a mayores posibilidades de convertir este enfoque en una práctica institucionalizada, a partir de que se le dará continuidad con el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) que elabora actualmente el recién creado Instituto Nacional de las Mujeres.⁹

El diseño o formulación de la política: el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI)

En primer término, asumiremos que el diseño de las políticas tiene una dimensión política y otra técnica.¹⁰ La planeación indica selec-

⁸ El gobierno del D.F. ha logrado avances sustanciales en la atención de la violencia intrafamiliar, a través del Programa para la Participación Equitativa de la Mujer (PROMUJER) y de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Actualmente, operan diez centros de atención integral para las mujeres (CIAM) que ofrecen apoyo y orientación de todo tipo. Existen diez unidades de atención a la violencia intrafamiliar (UAVIF).

⁹ La CEPAL señala que en la década de los noventa todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con alguna instancia incorporada al aparato gubernamental, que tiene como objetivo explícito igualar las oportunidades entre hombres y mujeres (Krawczyk, 1998).

¹⁰ Como lo señala Manuel Canto (1996), es preciso distinguir dos momentos de las políticas: el de las relaciones de poder en la definición de la agenda, la voluntad del

cionar entre distintas vías de acción. En la formulación se busca dar una respuesta al problema, se le redefine¹¹ y se especifica qué elementos del mismo serán atendidos.

La formulación “implica la búsqueda de alternativas de solución al problema, el análisis y comparación de las mismas, su selección y el diseño de la política escogida [...] El Estado concreta su formulación a través de adecuaciones legales, emisión de decretos, elaboración de planes y proyectos” (Cardozo, 1996:88).

La formulación del PRONAVI tomó en cuenta la fuente y antecedentes del problema; expone en forma clara cuáles son las razones para atenderlo, las implicaciones individuales, familiares y sociales del mismo; se identifica a los grupos e instituciones que se han enfocado a resolverlo, establece quiénes y cómo se ven afectados y beneficiados con su resolución.

El PRONAVI tuvo su antecedente inmediato en el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, en el cual el combate a la violencia intrafamiliar constituyó una de sus nueve líneas prioritarias. ¿Cómo surgió el interés por elaborar un programa específico para atender esta problemática? Sin duda, responde a que se abrió una ventana de políticas, esto es, se conjugaron distintos factores que llevaron al tema, que ya estaba en la agenda y se habían tomado decisiones para resolverlo, a una formulación particular de un programa que atendiera el problema.

De acuerdo con Kingdon (1995, tomado de Stevenson, 1999:528), para que las políticas públicas avancen hay tres procesos que requieren conjuntarse: *1) el problema o tema* tiene que ser urgente o proyectar serlo; *2) la política* necesita “tener receptividad para trabajar en el tema o intentar resolverlo”; y *3) las propuestas de nuevas políticas o alternativas a una existente* requieren consensos entre las comunidades promotoras para presentarse en el momento en que se dan las condiciones 1 y 2.

decisor, los intereses de quienes ejecutan las políticas; y el momento de la técnica. A ese segundo momento le agregaremos el momento de la elección de la metodología, como la serie de herramientas prácticas que junto con el uso de una técnica, posibilitan la implementación de la política. Ninguna propuesta sobre políticas públicas puede omitir la existencia de esta relación.

¹¹ “Las dimensiones de esta nueva definición, una vez que se reconocieron sus elementos componentes (relaciones entre actores sociales), sus antecedentes o contextualización, sus consecuencias y efectos, se derivan del análisis de los aspectos gubernamentales tratables, éstos son los aspectos legal, fiscal y financiero, organizacional, administrativo y político. Al cribar así el problema sufre una reducción considerable haciéndolo manejable y con posibilidades (factibilidad y viabilidad) de encontrar soluciones identificables” (Moreno, 1993:15 y s.).

Al combinarse las tres, se requiere la apertura de una ventana de políticas públicas para instaurar una nueva política.

Los tres elementos se conjuntaron a partir de una discusión acerca de cómo cumplir la línea estratégica del combate a la violencia planteada en el PRONAM. En principio se abordó el tema como un problema de salud dentro de un proyecto para combatir las adicciones. Pero a través de CONMUJER, se inició un proceso de consulta a expertas en el tema y reconoció que tenía un mayor alcance (Salinas, entrevista, 30/05/2000).

La integración posterior del PRONAVI tiene que ver con:¹²

1. La actuación de expertas (os) en el tema de la violencia intrafamiliar provenientes de ONG, la academia e instituciones gubernamentales, como *empresarias(os) de políticas*, como actoras en un escenario político “que dentro y fuera del gobierno” ejercen presión “en el momento adecuado con el fin de promover una política específica” (Kingdon, 1995, retomado por Stevenson, 1999:525). En este caso, con el diagnóstico que realizaron acerca de las dimensiones de la violencia, sus causas, consecuencias y de los retos existentes para disminuirlo, mostraron la urgencia de resolverlo.
2. Cambios en el clima de opinión institucional. La violencia pasó del ámbito privado al público, con lo cual se empezó a ver como un hecho no natural. Ello estuvo asociado con la ratificación de México de los acuerdos de Beijing y el compromiso de promover políticas públicas favorecedoras de la equidad de género.
3. El que el tema fuese considerado importante en las instancias de decisión de la CONMUJER y haya contado con el respaldo del Ejecutivo.
4. El interés de diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) por recuperar experiencias realizadas en la prevención y atención de la violencia.
5. La disposición de los actores involucrados para participar en el diseño del programa y el respaldo que tuvieron estos aportes en las instancias de decisión.

Así, el PRONAVI se diseñó para atender integralmente el fenómeno de la violencia intrafamiliar, concertando los esfuerzos del gobierno y la sociedad para dar respuestas multidisciplinarias e interinstitu-

¹² Estas inferencias están basadas en la información proporcionada por Laura Salinas Beristáin (Entrevista, 30/05/2000), quien fue asesora de la CONMUJER y redactó la primera versión del PRONAVI para someterla a la consideración de las (los) especialistas en el tema.

cionales.¹³ El diagnóstico del que partió consideró a la violencia intrafamiliar como una forma muy compleja de violencia de género “dado que sucede en razón del sexo de la persona maltratada, pero también en razón de su edad, su posición dentro de la familia y sus capacidades físicas y mentales” (PRONAVI, 1999:2).

Dentro del mismo diagnóstico se caracterizó al fenómeno, se abordaron sus dimensiones, causas, consecuencias, y las medidas tomadas hasta hoy para resolverlo. Asumió los conceptos de violencia contra la mujer establecidos en la Convención de Belem Do Pará, ratificada por México el 12 de noviembre de 1998. Reconoció la labor de algunas mujeres del ámbito académico y a organismos no gubernamentales el percibir la relevancia del problema y comenzar a insistir en la necesidad de crear políticas públicas para enfrentarlo. Sin embargo, se omite precisar que estas acciones no fueron personales y aisladas sino del movimiento de mujeres en México, quien presionó para ingresar el tema en la agenda de las políticas públicas.

De manera general, podemos señalar que técnicamente el programa estuvo bien elaborado, siguió criterios de planificación claros y específicos, existió congruencia entre los objetivos planteados y las acciones y metas definidas en los plazos acordados.

Implementación de la política

La implementación es una combinación de planeación, decisión, proceso administrativo y acción política (los dos últimos se juntan en la práctica). La implementación de una política incluye “aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Van Meter y Van Horn, 1996:99 y s.).

En el PRONAVI, las agencias implementadoras fueron de cooperación y de composición mixta (gubernamentales y no gubernamentales). Hubo liderazgo por parte de la CONMUJER para sumar voluntades y propiciar que se conjugaran acciones de distintos sectores para cumplir las metas. Sin embargo, este hecho no responde a un lide-

¹³ En el diseño y redacción del PRONAVI participaron 19 ONG, 15 instituciones de gobierno, tres agencias internacionales y tres instituciones académicas. Un total de 40 organismos.

razgo derivado sólo de la facultad de coordinar este programa, se fortaleció porque sumó las sugerencias de sectores de la sociedad civil que trabajaron desde años atrás en la atención del problema.

El formato de la implementación tuvo rasgos intersectoriales, descentralizados y de racionalidad pública. Es decir, favoreció la coordinación entre sectores y subsectores de la administración pública, promovió la definición de políticas estatales para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar, sin ser una instancia rectora sino coordinadora y apoyadora de estos procesos, a través de la asesoría y la capacitación. Además, incorporó elementos de racionalidad técnica al utilizar criterios de eficacia (resultado lo mejor posible con el mínimo costo) y eficiencia técnica (logro de metas) en la planeación.

No existía una plantilla de personal específica del PRONAVI, operaba con los recursos humanos de la CONMUJER. Cada dirección de área tenía asignado el cumplimiento de un objetivo del PRONAVI. El personal de las distintas direcciones trabajaba coordinadamente en las acciones de capacitación y otros proyectos cuya responsabilidad tenía la CONMUJER. Los avances de cada dirección y de las instituciones responsables del cumplimiento de metas, eran sistematizados por la Dirección General de Equidad de Género en el Trabajo y Asuntos Jurídicos (Entrevista, 8/05/2000).

Cuando el programa inició no contaba con presupuesto ni patrimonio propios y logró financiar proyectos, a través de agencias internacionales (UNICEF, UNIFEM, y la OEA), en forma similar a como lo hacen las ONG. En el año 2000 se le asignó un presupuesto de 15 millones de pesos, el cual fue administrado por el Secretariado Técnico.

Estas limitaciones habrían obstaculizado la implementación del programa, de no ser por la fuerte motivación existente en los equipos de trabajo de las distintas áreas. El no contar con recursos humanos propios podría leerse como una debilidad organizacional, sin embargo, la interacción entre las distintas áreas le dio una visión de conjunto al programa y evitó duplicidades, ya que permitió involucrar el resto de las tareas de la CONMUJER con las metas del PRONAVI, las cuales tenían una relación estrecha, así las actividades desarrolladas en un ámbito repercutían directamente en el otro.

Estos problemas han sido semejantes a los presentados en las entidades del país¹⁴ para conformar los programas estatales contra

¹⁴ Hasta junio de 2000 sólo se había constituido un programa de este tipo en el estado de Puebla. Inició el 18 de marzo de ese año y está programado hasta el 2005 (PROEVI, 2000). Cuenta con presupuesto propio, sus objetivos general y específicos son los mismos que los planteados por el PRONAVI. Las metas son asumidas en el sentido

la violencia intrafamiliar. A los problemas organizacionales y de financiamiento, se suman el hecho de que este tema no es considerado prioritario en muchas entidades y la dificultad de su ingreso en las agendas de las políticas estatales, derivada de la centralidad política ocupada por la contienda electoral.

El PRONAVI como una red de políticas

La formulación e implementación del PRONAVI se dio en una lógica diferente de la administración pública, se ubicó en un terreno de democratización política dada por la convergencia de sistemas de control jerárquicos burocráticos que se entrelazaron con una estructura horizontal de coordinación y participación de tipo red.

El acercamiento que tuvieron integrantes de ONG, instituciones gubernamentales y académicas para diseñar el programa, recuperando la experiencia y saberes de estos sectores, así como la cercanía con la que han colaborado en su implementación, era impensable años atrás. En la década de los ochenta, la hechura de las políticas estaba definida por un enfoque decisionista, característico de los estados interventores y que supone un tomador único de decisiones. Estos rasgos no han sido erradicados del todo en la definición de políticas públicas en México, en donde el centralismo y el autoritarismo privaron por largos años en el ejercicio de la administración pública y en el sistema político en su conjunto. Incluso las políticas públicas llegaban a conformarse por decretos unipersonales a espaldas de la burocracia política.

global dado al PRONAVI, pero se adaptan al contexto estatal. El programa integró aportes de la experiencia de las ONG, académicas (os) e investigadoras (es) que han trabajado el tema en Puebla y tiene previsto coordinarse con ellas (ellos) para implementarlo. En Guanajuato, el Instituto Estatal de la Mujer, ubicado dentro del Consejo Estatal de la Mujer (COESPO) realizó un proyecto para iniciar el Programa Estatal Contra la Violencia Intrafamiliar. Sin embargo, el control del proyecto entró en disputa con el DIF estatal y, finalmente, se constituyeron un Consejo Estatal y consejos municipales para prevenir y atender la violencia siguiendo los criterios de la Norma Oficial de Salud y de la Ley Estatal de Violencia Intrafamiliar. También se elaboró una cédula de registro único de la incidencia de la violencia en el estado, que asume los criterios de la Norma de Salud (Schmukler 2000). A su vez, en San Luis Potosí existe un compromiso firmado por el gobernador para formular el programa estatal. Actualmente se está desarrollando un proyecto de atención telefónica a mujeres que sufren violencia, financiado por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA.

El PRONAVI constituyó una experiencia de democratización de la hechura de las políticas, por sus rasgos incluyentes y participativos.¹⁵ A su vez, se distinguió por tener una lógica profesionalizada de la administración con elementos de racionalidad, tendencia que recientemente se ha impulsado en México a través del Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1994-2000. Dicho programa ha obligado a las instituciones gubernamentales a establecer congruencia entre objetivos, acciones y metas, y desarrollarlos con eficiencia y eficacia.

Paradójicamente, esta característica no garantiza resultados de gran alcance en la disminución y erradicación de la violencia, pues su logro conlleva la modificación de valores, normas y estilos relacionales de vida. De tal suerte que, el objetivo es de largo plazo y supone la realización de numerosos esfuerzos en materia de sensibilización y reeducación. Aún cuando este proceso es largo, el PRONAVI constituye un precedente que deberá continuarse para sistematizar y unificar múltiples experiencias aisladas y dispersas que sumadas, tienen mayor potencialidad.

El PRONAVI tuvo un modelo de formulación e implementación cercana al tipo red, atendiendo al enfoque del *policy network analysis*,¹⁶ en el cual se establece que las redes de políticas o de cuestiones (*issues*) están integradas por expertos que asesoran, tienden a elaborar marcos similares, se entrelazan con el gobierno y los beneficiarios, tienen conocimiento de los problemas que rodean a las políticas y de alguna forma, recogen tendencias que se están dando en la sociedad.

El *policy network analysis* se considera intermedio, pues prevé la posibilidad de relación entre los niveles de análisis macro y micro, desagrega el análisis de políticas y pone de relieve que las relaciones entre los grupos de interés y el gobierno varían con relación a las áreas de las políticas (Martínez Escamilla, 1996). Asume varios principios: los actores y sus acciones no se ven como unidades autónomas

¹⁵ Estos elementos acercan el PRONAVI al modelo propuesto por Majone (1997), de hacer de las políticas públicas un ejercicio democrático, construyendo consensos en su argumentación.

¹⁶ Andamiaje metodológico conceptual surgido en Inglaterra a fines de los setenta y principios de los ochenta. Se centra en la intersección del estudio de las políticas públicas y la teoría de las redes de interacción social. Enfoca las relaciones entre patrones sociales y los patrones que describen esas relaciones. Los campos o redes son construcciones abstractas que el investigador define de acuerdo al criterio que le interesa. Algunas aproximaciones a las características de este enfoque pueden encontrarse en Adler (1998), Evans (1998), Mitchell (1994), Martínez Escamilla (1996), Wellman y Berkowitz (1998) y en Knoke (1990, 1993 y 1996).

sino interdependientes; los vínculos entre los actores deben verse como canales para el flujo y la transferencia de recursos materiales (dinero, bienes) y no materiales (amistad, prestigio, información, apoyo político); se puede enfocar a los individuos si se conceptualiza a la estructura que le rodea como fuente de oportunidad y condicionamiento de la acción individual; y se concibe a la estructura política o económica como un conjunto de patrones perdurables de la relación entre actores. Esta orientación también es conocida como análisis estructural.

Al darse una interacción de este tipo en el PRONAVI, los intereses político-burocráticos tuvieron un contrapeso. La toma de decisiones estuvo mediada y matizada por la red de expertos, provenientes de las organizaciones civiles, con años de experiencia en la atención del problema desde la perspectiva de género; de la academia con construcciones teóricas, metodológicas y empíricas para caracterizar y abordar adecuadamente el problema; e incluso, de las propias instituciones gubernamentales que tienen experiencia en la atención de éste desde un punto de vista de asistencia, o aquellas que han incorporado recientemente la metodología de género como orientadora de sus actividades.¹⁷

Ha sido fundamental la confluencia de estos grupos de expertas y expertos para trabajar en tareas concretas en la formulación e implementación del PRONAVI, sin que necesariamente se establezcan mecanismos contractuales definitivos sino por proyecto para integrar redes de políticas.

De manera simple, basándonos en los enfoques del análisis de redes, sintetizamos los niveles en los que el PRONAVI asumió una estructura de red:

Gubernamental

- a) Interacción grupal entre funcionarios (as) públicos (as) ubicados en sectores y subsectores de la administración pública, encarga-

¹⁷ Al respecto, Silvia Ramírez (Entrevista, 28/01/2000), subdirectora del programa Mujeres en Solidaridad y posteriormente directora de este programa en Oaxaca, en el periodo comprendido entre 1988 y 1994, señaló que el INI recuperó la metodología de género en su Programa de la Mujer Indígena cuando desapareció el Programa Mujeres en Solidaridad. A su vez, el DIF ha capacitado a sus promotoras de la Red Móvil en la aplicación de la perspectiva de género en el trabajo que ellas realizan en las comunidades rurales e indígenas de los 31 estados del país, iniciada en 1997 (Parra y Durán, 1999; Bernal, entrevista, 03/07/99).

dos de implementar políticas específicas en su ámbito de acción.¹⁸ De hecho, el cumplimiento de metas del PRONAVI establecía una lógica de este tipo, pues los ejecutores eran distintas instituciones gubernamentales y la CONMUJER, la cual se encargó de dar seguimiento al cumplimiento de las metas y de elaborar reportes generales de su grado de avance.

- b) Interacción personal en las estructuras de operación,¹⁹ reuniones de trabajo, interacción cotidiana, por ejemplo. Este nivel se refiere a los procesos micro de interacción cotidiana que tienen los distintos agentes.

No Gubernamental

- a) Interacción entre integrantes de ONG.
- b) Interacción entre académicas e investigadoras.
- c) Interacción entre los dos grupos anteriores reunidos para lograr objetivos comunes, integrados por agentes autónomas con intereses heterogéneos pero interdependientes.

Mixto (gubernamental / no gubernamental)

- a) Interacción entre organizaciones civiles, gubernamentales y académicas.²⁰ Una red en este nivel no funciona sin seguir los principios básicos de tolerancia, comunicación, negociación y cooperación.²¹ Su interacción ha permitido incrementar los recursos (técnicos, habilidades, experiencias, saberes) para cumplir los objetivos del programa, dando un equilibrio a los distintos intereses de un grupo tan heterogéneo.

En vista de los niveles señalados, consideramos que el PRONAVI no puede ser analizado como una unidad, sino a partir de los vínculos

¹⁸ Alude al enfoque de *interacción grupal* centrado en las relaciones entre grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y subsectores de las políticas públicas (Evans, 1998).

¹⁹ Este nivel es cercano al enfoque de redes denominado de la *interacción personal antropológica*, el cual estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales (Adler, 1998; Mitchell (1994).

²⁰ Este nivel se vincula con el enfoque de redes *integrador o dialéctico* que supone la convergencia de enfoques de nivel medio, con perspectivas macro y micro (Evans, 1998).

²¹ Una línea de continuidad en esta investigación consistiría en desarrollar el esquema que siguen las redes, colocando nombre y apellido a cada actor y estableciendo las conexiones dadas con los integrantes de los distintos grupos.

entre los actores y sus acciones, ubicados en forma interdependiente. Así, podemos afirmar que este programa constituye una red de políticas, pues aglutina las acciones de distintos sectores para combatir la violencia intrafamiliar. Estas redes pueden ampliarse y fortalecerse con la operación del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual está orientando un diseño de política pública participativa, convocando a sectores plurales de la sociedad, a través de los foros de consulta que realizó para integrar el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, así se perfila la continuidad de acciones con el PRONAVI y se apunta a la institucionalización de políticas de combate a la violencia intrafamiliar, pues una de las conclusiones sustantivas de los foros fue el acuerdo en reforzar los programas con esta orientación.

Bibliografía

- Adler Lomnitz, Larissa (1998). *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de Antropología Latinoamericana*, FLACSO / Porrúa (primera reimp.), México.
- Binstock, Hanna (1998). *Violencia en la pareja. Tratamiento legal, evolución y balance*, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 23), Santiago.
- Calvario Martínez, Leticia (1998). *Políticas de salud reproductiva en México y los acuerdos de El Cairo y Beijing*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México.
- Canto Chac, Manuel (1996). "Políticas y política", en Merino, M., *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Cárdenas, Julio (1999). "Aumenta la violencia contra la mujer", *El Universal*, Sección Nuestra Ciudad, 6 de agosto, México, p. 11.
- Cardozo Brum, Myriam (1996). "La formación en políticas públicas de las organizaciones no gubernamentales. Nuevo desafío para los docentes", *Revista Política y Cultura*, núm. 7, UAM-Xochimilco, México, pp. 73-93.
- Cazés, Daniel (coord.) (1996). *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, CONAPO / PRONAM, México.
- Cisneros Morales, Jorge (1999). "En México, en un semestre, 11 mil niños sufrieron violencia familiar", *La Jornada*, 21 de noviembre, México, p. 56.
- CONAPO (1995). *Programa Nacional de Población 1995-2000*, CONAPO, México.
- (1985). *Evaluación del decenio de la mujer 1975-1985*, CONAPO, México.
- COVAC (s.f.). *Estadísticos de niñas (os) atendidos en la Asociación Mexicana Contra la Violencia hacia las Mujeres A. C. (COVAC por abuso sexual)*, México, mimeo.
- (1995). *Encuesta de opinión pública sobre la incidencia de violencia en la familia*, UNFPA / COVAC / PIG, México.

- De Barbieri, Teresita (1990). "Ni tanto ni tan poco: las reformas penales relativas a la violencia sexual", en *Debate feminista*, año I, vol. 1, marzo de 1990, México, pp. 345-356.
- DIF (1997). *La perspectiva de género: una herramienta para construir equidad entre hombres y mujeres* (manual), UNICEF / DIF, México.
- Evans, Mark (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, CIDE, México, pp. 229-266.
- Fawcett, Gillian, Tere Verger, Ricardo Verona y Susan Pick (1998). *Detección y manejo de mujeres víctimas de violencia doméstica: desarrollo y evaluación de un programa dirigido al personal de salud*, Population Council / INOPAL, México.
- García Guzmán, Brígida y Orlandina de Oliveira (1994). *Trabajo femenino y vida familiar en México*, Colegio de México, México.
- González Ascencio, Gerardo (1993a). *La antesala de la justicia: la violación en los dominios del Ministerio Público*, COVAC, México.
- (1993b). "Sociedad civil organizada y poder parlamentario: un binomio posible en el caso de la reforma a los delitos sexuales", *Revista Travesías, Temas del debate contemporáneo*, año 1, núm. 1, octubre, Buenos Aires, pp. 55-66.
- Guzmán, Virginia (1996). "La equidad de género en una nueva generación de políticas", en Narda Henríquez (ed.), *Encrucijadas del saber*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 75-106.
- Hecló, Hugh (1996). "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, pp. 257-284.
- Heise L., Lori (1997). "La violencia contra la mujer", J. Edleson y Z. Eisiko-vits, *Violencia doméstica. La mujer golpeada y la familia*, Gránica, Argentina, pp. 20-58.
- Knoke, David (1990). *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge University Press, New York.
- (1993). "Networks as political Glue: Explaining Public Policy-Making", en William Julius Wilson (ed.), *Sociology and the public agenda*, American Sociological Association Presidential Series, SAGE Publications, USA.
- Krawczyk K., Miriam (1998). *Algunos elementos para la agenda: mujeres en América Latina y el Caribe a finales de los noventa*, CEPAL.
- Lima Malvido, Ma. de la Luz (coord.) (1997). *Directorio Nacional. Mujeres y violencia doméstica en México*, PNUD / Sociedad Mexicana de Criminología A.C., México.
- (coord.) (1995). *Violencia contra la mujer*, Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, CONAPO, México.
- Martínez Escamilla, Víctor Hugo (1996). "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", en *Revista Política y Cultura*, núm. 7, UAM-Xochimilco, México, pp. 37-60.
- Martínez F., Alicia Inés (1993). "Un vínculo en tensión: políticas públicas y diferencias genéricas", en Martínez F., Alicia Inés (comp.), *Mujer, gobierno y sociedad civil. Políticas en México y Centroamérica*, FLACSO, México, pp. 7-49.

- Meyeberg Valero, Itzel *et al.* (1999). *Mujer, los derechos humanos son tuyos ¿conócelos! ¿Hazlos valer!*, Gobierno del D.F. / CNDH-DF / Milenio Feminista, México.
- Meza Muñoz, Gerardo (1997). *Violencia intrafamiliar en Aguascalientes*, Gobierno del Estado, Aguascalientes.
- Mitchell Clyde, J. (1994). "Social Networks", *Annual Review of Anthropology*, vol. 3.
- Moreno Salazar, Pedro H. (1993). "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, enero-junio, México, pp. 9-23.
- Navarro Rueda, Dolores (1995). "Situaciones de violencia contra la niña en México", en Galeana, Patricia, (comp.), *Los derechos de las niñas*, Federación Mexicana de Universitarias / UNICEF / Gobierno del Estado de Morelos / UNAM / Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México.
- Nelson J., Barbara (1996). "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (segunda edición), México.
- Parra García, Víctor y Patricia Durán (1999). *La vida desde el género, la vida desde el cambio*, DIF, 15 de junio, mimeo, México, 8 p.
- Programa Estatal contra la Violencia Intrafamiliar en Puebla (PROEVI) 2000-2005* (2000), Gobierno del Estado de Puebla, México.
- Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI)* (1999), Secretaría de Gobernación, México.
- PRONAM (1998). *Presentación del tercero y cuarto informes consolidados de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Nueva York [<http://conmujer.gob.mx/sust-esp.html>].
- Rico, María Nieves (1995). *Violencia de género un problema de derechos humanos*, CEPAL, Santiago.
- Riquer, Florinda (1997). "La situación de la Mujer como objeto de la política pública. El Programa Nacional de la Mujer 1995-2000", en Enrique Valencia Lomelí (coord.) *La política social de Ernesto Zedillo, a dos años*, Red Observatorio Social, México, pp. 255-266.
- Schmukler Beatriz (coord.) (2000). *Diagnóstico y evaluación de los programas de gobierno y de organizaciones civiles enfocados a la violencia doméstica en el estado de Guanajuato*, COESPO (Serie Género y desarrollo), México.
- Soria, María Teresa (1999). "Te quiero... ¿aunque me pegues?", *El Universal*, 25 de noviembre, p. B5.
- Stevenson S., Linda (1999). "La política de género en el proceso de democratización en México: eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales y acciones afirmativas, 1988-1997", *Estudios Sociológicos*, vol. XVII, núm. 50, pp. 519-558.
- UNICEF / PRONAM (s.f.a). *Derechos de las mujeres y las niñas* (tríptico).
- (s.f.b). *Los derechos que tenemos las mujeres y las niñas* (tríptico).
- Valdés, Echenique Teresa *et al.* (1993). *México. Mujeres latinoamericanas en cifras*, FLACSO, Santiago de Chile.

- Valdés, Santiago Rosario (1998). "Panorama de la violencia doméstica. México: Antecedentes y perspectivas", en *Violencia doméstica*, CIDHAL / PRODEC / Centro de Documentación "Beatriz Hollants", México, pp. 11-22.
- Van Meter S., Donald y Carl E. Van Horn (1996). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa (segunda edición), México, pp. 97-146.
- Verger, Tere, Gillian Fawcett, Ricardo Verona y Susan Pick (1998). *Violencia doméstica: un marco conceptual para la capacitación del personal de salud*, Population Council / INOPAL, México.
- Wellman, Barry y S. D. Berkowitz (1988). *Social Structure. A network approach*, Cambridge University Press, Nueva York.

Entrevistas

- Bernal Díaz, Rosa Elena (1999), Investigadora del Programa de la Mujer (PROMUJER) del D.F., *Entrevista* realizada por María del Rosario Campos Beltrán, en México D.F., el 3 de julio de 1999, a las 11:00 h.
- Gallo Campos, Carla (2000), directora general de Equidad de Género en el Trabajo y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), *Entrevista* realizada por María del Rosario Campos Beltrán, en México D.F., el 8 de mayo de 2000, a las 17:00 h.
- Ramírez Romero, Silvia Jacqueline (2000), subdirectora de Coordinación y Concertación del Programa Mujeres en Solidaridad y directora de este programa en Oaxaca durante la administración 1988-1994, *Entrevista* realizada por María del Rosario Campos Beltrán, en México D.F., el 28 de enero de 2000, a las 10:30 h.
- Salinas Beristáin, Laura, (2000) asesora de la CONMUJER, *Entrevista* realizada por María del Rosario Campos Beltrán, en México D.F., el 30 de julio de 2000, a las 17:00 h.

La CDN y el Sistema Normativo Mexicano

El sistema de responsabilidad penal juvenil*

*Gimol Pinto ***

El presente trabajo parte de la definición del nuevo modelo que ha implicado la Convención sobre los Derechos de la Niñez (CDN) en sede internacional, sus cambios de concepciones y su traducción a normas y prácticas. De allí, se aboca a un somero análisis reciente del ámbito normativo mexicano para evaluar el alcance de la incorporación de este nuevo sistema en la diversidad de leyes, a una década de su ratificación por parte del país.

Finalmente, se proponen pautas para la adecuación sustancial de la normativa mexicana a la CDN en cuanto al sistema de responsabilidad penal para adolescentes.¹

La aprobación de la CDN en sede internacional

La Convención sobre los Derechos de la Niñez² fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de

* Este trabajo fue publicado previamente como “Recepción de la CDN en el Sistema Normativo Mexicano: Diagnóstico Jurídico y Propuestas para su Adecuación Sustancial”, núm. 1 de la serie Documentos de Trabajo publicados por UNICEF (2000).

** Abogada, especializada en derecho penal y derechos de la niñez. Ha sido coordinadora y docente a cargo de la Clínica Jurídica sobre Derechos de la Niñez del Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad de Buenos Aires; investigadora sobre derechos de la niñez y, desde 2001, Oficial del Proyecto “Reformas Legislativas e Institucionales-Derechos de la Niñez” de UNICEF México.

¹ Para un desarrollo más integral de las reformas legislativas e institucionales sobre derechos de la niñez, véase Pinto, Gimol, *Recepción de la CDN en el Sistema Normativo Mexicano. Diagnóstico Jurídico y Propuestas para su Adecuación Sustancial*, en Serie Documentos de Trabajo, núm. 1, UNICEF, México, 2000.

² La CDN no es el primer texto normativo de protección de derechos de la infancia. En 1979, año declarado como internacional del niño, se había tomado la decisión de elaborar una convención por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones

1989,³ y entró en vigencia para el Derecho Internacional el 2 de septiembre de 1990.⁴

La aprobación de la CDN en sede internacional, como instrumento de reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos, forma parte del fenómeno relativamente reciente de la positivización a nivel internacional de los derechos humanos, fenómeno que se produjo, principalmente, como consecuencia de los horrores de la Segunda Guerra Mundial.⁵

Sin embargo, el reconocimiento en sede internacional de los derechos fundamentales protegidos para este sector de la población, la niñez y la adolescencia, ocurre casi al final de este proceso. Se podría afirmar que ello no es casual, ya que forma parte del mismo esquema de postergaciones con que fueron concebidos los derechos de una parte de la infancia, la que los tenía vulnerados. Así, recién al final de la década de los ochenta, se genera en sede internacional un instrumento normativo con fuerza vinculante para los Estados signatarios, el cual demuestra principalmente el cambio operado en la forma de concebir a la infancia, lo que en términos teóricos se ha llamado como el pasaje del anterior modelo de “la situación irregular”⁶ que definía a los “menores” como objetos de tutela-protección-represión, en términos segregativos y negativos, como incapaces, a la conocida doctrina o modelo de la protección integral de los derechos de la niñez que, en términos generales, se diferencia de la otra en concebir a niñas y niños como sujetos plenos de derecho.

Unidas. Como antecedente directo se encuentra la Declaración Universal sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 (aprobada por resolución A/RES/1386/XIV), cuyo fundamento se halla en la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño, del 28 de febrero de 1924, de la Sociedad de las Naciones. A su vez, corresponde señalar que dichos derechos también habían sido ya prefigurados en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, como se puede constatar en el Preámbulo de la CDN.

³ Aprobada por resolución A/RES/44/XXV.

⁴ De acuerdo al procedimiento establecido en su artículo 49, esto es, luego de cumplido el requisito del depósito del vigésimo instrumento de ratificación.

⁵ Cf. Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos*, capítulos I-III, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.

⁶ Cf. Beloff, Mary, “Modelo de la Protección Integral de los Derechos del Niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay / Ministerio de Justicia de Chile, Número 1, Santiago de Chile, 1999, p. 9 y ss. Véase asimismo este artículo para la caracterización y diferenciación de estos dos modelos.

En ese sentido, la particularidad y grandeza de la CDN radica en que se ha constituido como el instrumento internacional de protección de derechos humanos que define por primera vez con carácter obligatorio para los Estados parte a niñas y niños como sujetos plenos de derecho, reconociéndoles una amplia gama de derechos, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural hasta los 18 años.

La aprobación en sede internacional de la CDN ha contribuido decisivamente a consolidar un cuerpo normativo internacional respetuoso de los derechos fundamentales de niñas y niños, ya que la aceptación generada y el consenso general logrado en la comunidad internacional es el mayor recogido por un instrumento específico de protección de derechos humanos.⁷

No sólo la importancia de la CDN se debe a razones estrictamente jurídicas, sino que ella también “ha tenido el mérito de llamar la atención, tanto de los movimientos sociales, cuanto del sector más avanzado de las políticas públicas, acerca de la importancia de la dimensión jurídica en el proceso de lucha por mejorar las condiciones de vida de la infancia”.⁸

El modelo de la protección integral de los derechos de la niña y el niño (y su aproximación en el contexto latinoamericano y en el mexicano en especial)

Las leyes y prácticas que regulaban la situación de la infancia y la adolescencia con anterioridad a la CDN se conocen en el contexto latinoamericano como propuestas que responden al modelo de la “situación irregular”,⁹ el cual concebía a los “menores” como objetos de “tutela-protección-represión”, y no como sujetos de derechos.

En términos teóricos, la CDN ha sustituido este modelo por el conocido como de la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (o también “doctrina de las Naciones Unidas para la

⁷ Cf LeBlanc, Lawrence, *The Convention on the Rights of the Child. United Nations Lawmaking on Human Rights*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1995, p. 11 y ss.

⁸ Cf García Méndez, Emilio, *Infancia-Adolescencia. De los derechos y de la justicia*, Distribuciones Fontamara, México, 1999, pp. 76-77.

⁹ Es importante señalar que la caracterización de los modelos de la “situación irregular” y la protección integral como antagónicos, forma parte de elaboraciones teóricas de América Latina posteriores a la ratificación de la CDN, y no se encuentran presentes en el ámbito norteamericano o europeo. Para la caracterización de estos dos modelos, véase García Méndez, Emilio, *op. cit.* y Beloff, Mary, *Modelo de la protección integral..., op. cit.*

protección de la infancia”),¹⁰ el cual en líneas generales, puede ser caracterizado de la siguiente forma:¹¹

- a) El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, definidos en forma afirmativa, como personas en desarrollo, y el abandono de la noción de “menores concebidos como objeto de tutela-protección-represión”, definidos de manera negativa y segregativa, como incapaces.
- b) La definición en forma positiva de los derechos de niñas y niños y el establecimiento para el caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, por acción u omisión de la familia, de la comunidad y/o del Estado del deber de restablecerles el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos administrativos y/o judiciales efectivos y eficaces, cuando así correspondiere.
- c) Se establece que quien se encuentra en “situación irregular” cuando el derecho de una niña, un niño o un adolescente se encuentra amenazado o violado, es alguien o alguna institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado).
- d) Desaparecen en las normas las vagas y ambiguas categorías de “riesgo”, “peligro moral o material”, “situación irregular”, o similares, ya que su imposibilidad de definición vulnera el principio de legalidad.
- e) La protección es de los derechos de la niña, el niño y/o el adolescente. No se trata como en el modelo anterior de proteger a la persona del “menor”, sino de garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, esa protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe. También por ese motivo la protección no puede significar intervención estatal coactiva.
- f) De la idea de universalidad de los derechos se desprende que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia, no para una parte. Por eso se dice que con estas leyes se recupera la universalidad de la categoría infancia, perdida con las primeras leyes para “menores”, que la dividía.

¹⁰ La “doctrina de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia” está compuesta por los instrumentos internacionales específicos de protección de derechos de la infancia: CDN, Reglas de Beijing, Reglas de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad y Directrices de Riad. Sobre este punto, véase especialmente el acápite 3.b) de este trabajo.

¹¹ Para el desarrollo de este punto, se seguirá el efectuado por Beloff, Mary, *Modelo de la protección integral...*, op. cit.

- g) Por su especial condición de personas en desarrollo, se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas, más derechos específicos precisamente por su proceso de crecimiento.
- h) Los derechos que estructuran la lógica de la protección integral son el derecho de la niña y el niño a ser oído y que sus opiniones sean tenidas en cuenta,¹² y el derecho de participación.
- i) Está prohibida la separación de niñas, niños y adolescentes de su medio familiar o comunitario por cuestiones meramente materiales, situación habilitada en el modelo anterior. Sin embargo, esta situación en el modelo de la protección integral da la pauta de la necesidad de apoyar a la familia en la inclusión de políticas y programas para que pueda dar cumplimiento a los derechos de todos sus miembros.
- j) La familia tiene un rol fundamental para la protección de los derechos de niñas y niños, y es corresponsable, junto con la comunidad y el Estado de participar en los mecanismos de protección de los derechos amenazados o vulnerados de ellos. En el modelo anterior, tanto la familia como la sociedad civil eran agentes pasivos ante los programas estatales de protección de la “minoridad”.
- k) Por ello, la familia es promovida y fortalecida desde la sociedad civil y el Estado para poder garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en su seno, y no como en el modelo anterior que era marginada.
- l) Las políticas para la infancia y adolescencia se caracterizan por la construcción participativa del Estado junto con la sociedad civil en su diseño e implementación.¹³ Asimismo, deben existir mecanismos concretos de fiscalización y control de las acciones de los órganos intervinientes a los fines de garantizar su efectivo cumplimiento.
- m) En este modelo, las políticas públicas para la infancia son transversales y tienen como objetivo el ejercicio y la promoción de los derechos de toda la niñez, y no como en el anterior que se caracterizaban por ser focalizadas y para los “sectores de riesgo”.
- n) Estas políticas están descentralizadas en organismos federales, estatales o municipales en términos de autonomía y participación, en forma articulada y coordinada con el resto de las políti-

¹² Sobre este tema véase Baratta, Alessandro, “Infancia y democracia”, en García Méndez, Emilio y Mary Beloff (comps.), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Temis / Depalma, Santafé de Bogotá / Buenos Aires, 2° edición, 1999, Tomo I, p. 31 y ss.

¹³ Esto de ningún modo puede ser entendido como un menoscabo a las responsabilidades asumidas por el Estado al ratificar la CDN.

- cas. El modelo anterior se caracterizaba por la centralización en la atención, y la superposición de políticas y programas ineficaces.
- o) En el modelo de la situación irregular, la administración ejecutaba las políticas y la “justicia para menores” (política criminal).¹⁴ Este modelo plantea la separación de la ejecución de las políticas para la infancia en forma coordinada por la administración y la sociedad civil, de la actividad jurisdiccional, propia del poder judicial. Quedan delimitadas las órbitas de la administración y de la de la justicia.
 - p) Las cuestiones de naturaleza jurisdiccional relativas a los derechos de niñas, niños y adolescentes, sean de derecho penal, civil o de familia, son realizadas por jueces con capacidad plena y específica para dirimir conflictos de naturaleza jurídica, y como todos ellos, deben ser técnicos, independientes, imparciales y limitados por las garantías individuales.
 - q) En ese sentido, están prohibidas las injerencias ilícitas de cualquier órgano del Estado en la vida de niñas, niños, adolescentes y sus familias. El modelo anterior permitía facultades omnímodas para la administración en la vida de los “menores” y sus familias.
 - r) Como consecuencia de todo ello, lo asistencial se trata separado de lo penal, y desaparece el determinismo que asociaba al “menor abandonado” con el “delincuente”, fruto del positivismo criminológico del siglo XIX.
 - s) En cuanto a la política criminal, se establece un sistema de responsabilidad penal juvenil, el cual reconoce a niñas y niños todas las garantías sustantivas y procesales que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según la Constitución Política y los instrumentos internacionales pertinentes, más garantías específicas. La principal, en relación con los adolescentes, es la de ser juzgado por tribunales específicos con procedimientos específicos, y la de que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente distintas de las que se aplican en el sistema de adultos. Asimismo, se establecen diferencias en el grado de la reacción penal estatal referente al grupo etáreo al que pertenezcan.

¹⁴ En este punto, la tradición legislativa mexicana ha encarado la totalidad de los problemas de la infancia en forma discrecional desde la administración, incluso los de índole jurisdiccional sin la figura del juez, por ejemplo los Consejos Tutelares de Menores que deciden sobre las infracciones penales de los jóvenes, y se separa la mayor parte de las legislaciones latinoamericanas. Estas últimas concentraron el modelo de la situación irregular en la figura del “juez de menores”.

- t) Se establece como consecuencia jurídica de la comisión de un delito por parte de un joven un catálogo de medidas, en el que lo alternativo, excepcional, última *ratio* y por tiempo breve es la privación de libertad. Estas medidas se extienden desde la advertencia y la amonestación hasta los regímenes de semilibertad o privación de la libertad en institución especializada. Todas deben estar determinadas en especie y dictarse por tiempo determinado.
- u) La sanción de privación de la libertad será una medida excepcional, de último recurso, que deberá aplicarse por el tiempo más breve que proceda y, en todos los casos, por tiempo determinado, y como consecuencia de la comisión de un delito grave.

Estos dos modelos normativos plasman en sus sistemas prácticas y realidades contrapuestas, no sólo por no ser contemporáneos, sino también por la forma que tienen de concebir a niñas, niños y adolescentes. Sólo el modelo de la protección integral de los derechos de la niñez es respetuoso de sus derechos en la forma de considerarlos.

*El sistema de responsabilidad penal juvenil*⁵

Desde el modelo de la protección integral de los derechos de la niñez, y con la consideración del interés superior de la niñez como principio rector, entendido éste como garantía frente al poder coactivo del Estado y máxima satisfacción de sus derechos,¹⁶ sólo es concebible un sistema de responsabilidad penal juvenil basado en los conceptos del derecho penal de mínima intervención, o sistema garantista de derecho penal.¹⁷ Es decir, estaría justificado únicamente si la suma de las violencias —delitos, venganzas y puniciones arbitrarias— que él puede prevenir es superior a la de las violencias constituidas por los delitos no prevenidos y por las penas para ellos conminadas.¹⁸

¹⁵ Como luego se verá, el diseño de este sistema está asimismo comprometido por la Constitución Política del país, sólo que el imperante modelo de la situación irregular ha hecho considerar a niños, niñas y adolescentes como excluidos no sólo del sistema penal de adultos, sino también del derecho constitucional garantizado para todos los individuos.

¹⁶ Cf Cillero Brunol, Miguel, "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", en García Méndez, Emilio y Mary Beloff (comps.), *Infancia, Ley y Democracia...*, *op. cit.*, tomo I, p. 69 y ss.

¹⁷ Cf Directriz 5 de Riad.

¹⁸ Cf Ferrajoli, Luigi, "El derecho penal mínimo", en *Poder y Control*, PPU, Barcelona, n. 0, 1986, p. 39.

Este modelo de sistema de derecho penal, exige que una serie de conflictos, cuando por su naturaleza lo permitan, ya que no representen graves infracciones a las personas o los bienes, queden fuera del sistema judicial penal, con la posibilidad de ser resueltos¹⁹ con pleno respeto de sus derechos fundamentales y garantías legales.

Un sistema de política criminal juvenil, entonces, sólo abarcaría los supuestos en que niñas, niños y adolescentes hubieran incurrido en delitos graves, taxativamente definidos en la ley.

La población abarcada por el sistema de responsabilidad penal juvenil es solamente un grupo etéreo de la población juvenil, y quedan excluidos de él los más pequeños.²⁰ La CDN establece que deberá fijarse una edad mínima antes de la cual se presumirá que niñas y niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales.²¹ Esto implica garantizar jurídicamente que en el supuesto de niñas y niños por debajo de esa edad, por grave que sea el hecho ilícito que han cometido, el Estado ha renunciado absolutamente a imponerles cualquier sanción o “medida socioeducativa”, u otra medida de cualquier tipo (de protección, por ejemplo) aplicable coactivamente, como resultado de la realización de la conducta tipificada como delito.²²

Por su parte, este sistema reconoce a las niñas y los niños todas las garantías sustantivas y procesales que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según la Constitución Política y los instrumentos internacionales pertinentes, más derechos y garantías específicos por su especial condición de persona en desarrollo. La principal, en relación con los adolescentes, es la de que las infracciones

¹⁹ Cf artículo 40 inciso 3.b) de la CDN y cs., Reglas Beijing 11, Directrices de Riad 6.

²⁰ Ésta ha sido la solución encontrada en las nuevas legislaciones de responsabilidad penal juvenil sancionadas en el marco de la CDN, que suele diferenciar en dos categorías etéreas a la población infantil: los jóvenes o adolescentes, y los niños. Los primeros serían los únicos responsables penalmente, y los niños quedan completamente fuera del sistema, con todas las consecuencias que ello implica.

²¹ Cf artículo 40 inciso 3.a) de la CDN, Reglas de Beijing, n. 4.

²² Precisamente este no ha sido un principio que haya sido seguido consecuentemente en los procesos de reforma legislativa en Latinoamérica, porque la tendencia habitual en los casos de delitos graves cometidos por niños no-responsables, es aplicarles por ese solo hecho “medidas de protección” (las aplicables a los niños con sus derechos amenazados o vulnerados) que funcionan como medidas sancionatorias, por su imposición coercitiva. Este riesgo está presente, por ejemplo, en el Estatuto del Niño y del Adolescente del Brasil, instrumento pionero de la región en materia de adecuación sustancial de la CDN, en cuanto aplica al acto infractor de la ley penal cometido por un niño (menor de doce años de edad, inimputable, completamente no responsable por esa conducta), sin necesidad de otro requisito y por ese solo hecho, medidas de protección.

penales sean juzgadas por tribunales específicos²³ con procedimientos específicos, y la de que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente distintas de las que se aplican en el sistema de adultos. Un derecho extra es que la sanción esté dotada de contenido educativo, sin perder de vista que se trata de una pena estatal que debe estar claramente determinada en la calidad y en la cantidad,²⁴ es decir, que mínimamente nunca puede habilitar la aplicación de una sanción que exceda el criterio de proporcionalidad por el acto. En consecuencia, las características del procedimiento penal deberían ser iguales que las del procedimiento de adultos, más aquellas específicas. Fundamentalmente el procedimiento debe seguir las pautas del modelo acusatorio, por oposición a los procedimientos de tipo inquisitivos vigentes en los sistemas tutelares.

En este sentido, la amplia gama de las reacciones coactivas estatales debe contar con los presupuestos de limitación temporal, principio de proporcionalidad sobre la base del injusto cometido y, eventualmente, la proporcionalidad del “autor” como un correctivo que disminuiría la gravedad de la sanción.²⁵

Y con respecto a la sanción de privación de la libertad,²⁶ se puede afirmar que, conforme el modelo de la protección integral de los derechos de la niñez posee los mismos supuestos de aplicación de cualquier sanción penal juvenil, pero además solamente puede ser impuesta como medida de último recurso, por el menor tiempo posible, por tiempo determinado y como consecuencia de la comisión de un delito grave taxativamente incluido en la ley.²⁷ Más aún, la normativa internacional toma claro partido por eliminar las dife-

²³ Cf artículos 37 inciso d, 40 incisos 2º y 3º de la CDN.

²⁴ Cf Bellof, Mary, “Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina”, en García Méndez, Emilio y Beloff, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia...*, op. cit., p. 87 y ss.

²⁵ *Idem*.

²⁶ El concepto de privación de la libertad está definido en la Regla de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad (Nº 11.b), el cual acaba definitivamente con los eufemismos propios del “modelo de la situación irregular”, en cuanto señala que es “toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”.

²⁷ Los delitos graves deben estar taxativamente mencionados en la ley a fin de evitar interpretaciones vagas o ambiguas de este adjetivo que afecten el principio de excepcionalidad, como sucede en algunos países.

rencias entre el mundo de la prisión y el mundo libre, y utilizar a menos que sea imposible, los servicios normales de la comunidad.²⁸

En síntesis, un sistema de responsabilidad penal juvenil en un estado de derecho debe reconocer, al menos, las garantías sustantivas de culpabilidad, legalidad, reserva, igualdad ante la ley, de lesividad y de humanidad; así como también las garantías procesales de contradictorio, inviolabilidad de la defensa, impugnabilidad, de legalidad del procedimiento y de publicidad del proceso; y las garantías de ejecución de sanciones.

Estados Unidos Mexicanos

Forma de gobierno. Distribución de las facultades legislativas en materia de infancia

La Nación Mexicana está constituida como una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos para su régimen interior; pero unidos en una Federación según los principios de la Carta Fundamental,²⁹ lo que implica que las constituciones y leyes estatales no se pueden oponer a ella.³⁰ La República está compuesta de 31 Estados y un Distrito Federal.

El sistema federal de gobierno determina la distribución de competencias entre la Federación y los Estados³¹ a los fines de la sanción de las leyes. Es en este sentido que los Estados conservan para sí todas aquellas facultades legislativas que expresamente no han delegado en el Congreso de la Unión.³² Y al poder legislativo federal el constituyente le ha otorgado la facultad de expedir leyes en materias consideradas como de interés nacional,³³ así como también las conocidas como facultades implícitas.³⁴

²⁸ Cf punto 82 inciso f, de las Reglas de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad.

²⁹ Cf art. 40, Constitución Política.

³⁰ Cf art. 41, Constitución Política.

³¹ Cf arts. 73 y 71, Constitución Política.

³² Cf art. 124, Constitución Política, que en términos generales expresa "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

³³ Cf art. 73, primeras 29 fracciones, Constitución Política.

³⁴ Cf art. 73, fracción 30, Constitución Política, que expresamente lo autoriza "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Es decir, que la legislación federal es limitada³⁵ y cualquier competencia diversa de las establecidas en la Carta Magna está reservada a las entidades federativas del país. Por lo tanto, a éstas les corresponde legislar en materias como penal, civil, familiar, responsabilidad penal juvenil, organización judicial y procedimientos, organización institucional, regulación de mecanismos y sistemas de protección de derechos, leyes de asistencia social, de salud, etcétera.

En consecuencia, la sanción de leyes específicas de protección de los derechos de niñas y niños y su implementación corresponde en principio a los Estados locales en ejercicio de su autonomía.

Sin embargo, es el ámbito nacional (en la Constitución Federal y en las leyes nacionales para toda la República) donde se sientan las bases para la regulación local de los derechos fundamentales y garantías de las niñas y los niños del país.

Incorporación al derecho interno de la CDN y del modelo de la protección integral de los derechos de la niñez

México ratificó³⁶ en sede internacional la Convención sobre los Derechos de la Niñez en 1990.³⁷ Conforme el sistema constitucional mexicano³⁸ los tratados internacionales ratificados por la Nación³⁹ se

³⁵ Cf art. 124, Constitución Política.

³⁶ De acuerdo al proceso exigido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 89 inc X y 76 inc. I.

³⁷ El proceso de incorporación de la CDN al derecho interno mexicano fue el siguiente: la CDN fue firmada en sede internacional por México el 26/1/1990, aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 19/6/1990 (decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31/7/1990), ratificada por el Poder Ejecutivo el 10/8/1990 y depositado el instrumento de ratificación ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el 21/9/1990. El decreto promulgatorio de la CDN fue firmado por el Poder Ejecutivo con fecha 28/11/1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25/1/1991.

³⁸ El art. 133 de la Constitución Política del país textualmente reza: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”. Más allá de la jerarquía de la que gozan los tratados respecto de la Constitución Política, lo que no cabe duda es que los tratados internacionales suscritos con las formalidades previstas se incorporan directamente al derecho interno. Es respecto de su jerarquía que no hay acuerdo doctrinario.

³⁹ Celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Senado, conf. arts. 89 inc X, 76 inc. I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.

incorporan automáticamente al derecho interno del país, y junto con las leyes nacionales y la Constitución son la “Ley Suprema de toda la Unión”, debiendo cumplirse en todas las entidades federativas del país a pesar de disposiciones estatales divergentes.

Es decir, a partir de este reconocimiento en la Constitución, la CDN comparte con estos instrumentos normativos la cúspide del sistema jurídico mexicano.⁴⁰

Como se vio anteriormente, con el ingreso al derecho interno de la CDN se incorpora también el modelo de la protección integral de los derechos de niñas y niños.

En este orden de ideas, y a los fines de poder interpretar adecuadamente este modelo normativo, cabe reconocer a la CDN como “el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado”,⁴¹ y no como el único y definitivo instrumento jurídico de protección de los derechos de la niñez.

Este modelo, asimismo, está compuesto por otros instrumentos internacionales que, sin tener la fuerza vinculante que tienen para los Estados parte las Convenciones, representan la expresión de la voluntad de la comunidad internacional y, aun sin generar por sí solos responsabilidad internacional, son aplicables para la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas,⁴² conforme la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.⁴³

⁴⁰ Si bien no existen dudas de que la CDN comparte la cúspide del sistema normativo mexicano con la Constitución Federal y las leyes nacionales, no es pacífica la doctrina a los fines de establecer qué jerarquía le corresponde con relación a dichos instrumentos. Las posiciones van desde considerar a los tratados en igual jerarquía que la Constitución y las leyes federales, pasando por una posición intermedia de los tratados entre la Constitución superior y las leyes inferiores, hasta considerarlos equivalentes con las leyes pero inferiores a la Carta Magna. Estas posiciones se pueden confrontar en “Memoria del Coloquio Nacional: La aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, en el proceso de impartición de justicia”, 6 de diciembre de 1999, México, D.F., SRE.

⁴¹ Cf Beloff, Mary, “La aplicación directa de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el ámbito interno”, en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos y por los tribunales locales*, CELS / Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 624.

⁴² Cf Beloff, Mary, *Modelo de la protección...*, *op. cit.*, p. 16.

⁴³ México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados desde 1969, y la ratificó el 25/9/1974. Este tratado entró en vigencia para la comunidad internacional el 27/1/1980, por lo tanto su incumplimiento genera responsabilidad internacional. Cf especialmente arts. 31 inc. 3.c y 43 de dicha Convención. El primero

Por lo tanto, estos instrumentos internacionales⁴⁴ que en algunos puntos son más específicos que la CDN, y que adquieren fuerza obligatoria como expresión normativa de los valores de la comunidad internacional, son:

- a) las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores,⁴⁵ llamadas Reglas de Beijing;
- b) las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad;⁴⁶
- c) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad.⁴⁷

Como quedó plasmado, el modelo de la protección integral de los derechos de la niñez, no está limitado sólo a los instrumentos mencionados anteriormente, sino que se completa⁴⁸ con todas aquellas normas, tanto internas del Estado, por ejemplo, Constitución Política del país, como internacionales, que tiendan a mejorar la situación jurídica de la infancia en cuanto al reconocimiento, ejercicio efectivo y goce de sus derechos, como ser, por ejemplo, las disposiciones contenidas en la Constitución Política del país más todos los tratados internacionales sobre protección de derechos humanos que hayan sido celebrados.

De esta forma, queda incorporado al derecho mexicano el modelo de la protección integral de los derechos de la niñez que en tanto “noción abierta y en permanente búsqueda de nuevos y mejores estándares”,⁴⁹ se integra con todas las disposiciones que sean más

referido a las normas internacionales para la interpretación de los tratados, y el segundo dirigido a las normas que llegan a ser obligatorias para los Estados en virtud del derecho consuetudinario —normas de *jus cogens*. Conforme Moncayo —VINUESA— Gutiérrez Posse, *Derecho Internacional Público*, t. I, Editorial Zavallía, Buenos Aires, 1987, p. 128.

⁴⁴ Algunas nuevas leyes de la región que responden a este modelo sobre protección de los derechos de los niños han zanjado el problema acerca de la obligatoriedad interpretativa de estos instrumentos internacionales al incorporarlas como parte integrante de la ley. Cf. Pinto, Gimol y Mabel López Oliva, *Hacia una nueva justicia penal juvenil para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mimeo*, Buenos Aires, 2000.

⁴⁵ Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, por resolución 40/33.

⁴⁶ Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, por resolución 45/113.

⁴⁷ Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, por resolución 45/112, sobre la base del informe de la tercera comisión A/45/756 en el cuadragésimo quinto periodo de sesiones el 14 de diciembre de 1990.

⁴⁸ Cf. art. 41 CDN y Beloff, Mary, *La aplicación directa...*, *op. cit.*, p. 625.

⁴⁹ Cf. Beloff, Mary, *Modelo de la protección...*, p. 17.

conducentes a la realización de los derechos de la niñez, tanto contenidas en el propio derecho interno⁵⁰ como en los otros instrumentos de derecho internacional vigentes,⁵¹ aunque no estén específicamente orientados al tema infancia.

En síntesis, se consideran incluidos todos los derechos y garantías contenidos en la Constitución Política del país y todos los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos suscritos por el país.⁵²

Obligación de adecuar las leyes internas a la CDN

Con la ratificación de la CDN, el país se comprometió a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella.⁵³

En ese sentido, se hizo necesario desde ese momento modificar todas las legislaciones y prácticas vigentes que en materia de infancia operaran desde el modelo de la situación irregular, ya que constituían un obstáculo para la implementación y adecuación sustancial de la CDN en el país.

A su vez, entre las Observaciones Generales y Recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas a los informes presentados por México,⁵⁴ éste ha reiterado su recomendación acerca de la necesidad de asegurar que la legislación interna referente a los derechos de niñas y niños, tanto en los ámbitos federal como estatales, esté en plena conformidad con los principios y provisiones de la CDN, reflejando un verdadero acercamiento integral.⁵⁵

En el proceso caracterizado para los países de América Latina en algún momento como de triple vía⁵⁶ con relación al impacto que en sus normativas internas ha tenido la CDN, se ha podido visualizar que

⁵⁰ Disposiciones de la Constitución Política, leyes federales, constituciones estatales, etcétera.

⁵¹ Cf. art. 41 CDN.

⁵² Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etcétera.

⁵³ Cf. art. 4 CDN.

⁵⁴ CRC/C/15/Add.13, febrero de 1994 y CRC/C/15/Add.112, octubre de 1999.

⁵⁵ Cf. CRC/C/15/Add. 112, octubre de 1999, p. 10.

⁵⁶ Cf. UNICEF / TACRO, Informe Final. Reunión de Puntos Focales. Área Derechos del Niño, Paipa, Colombia, 6 al 9 de diciembre de 1993, p. 16.

aquéllos que llevaron a cabo un proceso de adecuación sustancial de las leyes internas a la Convención, éste fue debatido en términos de ciudadanía y de derechos para la infancia y adolescencia, disparando todos los restantes procesos de reformas necesarios para el cumplimiento efectivo de sus derechos.

En este sentido, es necesario reconocer a la reforma legal como un paso absolutamente fundamental en este proceso, pero sólo el comienzo de todos los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de la infancia y adolescencia.⁵⁷

En síntesis, este reconocimiento normativo no trata sino de privilegiar los principios de un Estado democrático de derecho para todos los niños, niñas y adolescentes del país.

Derechos de niñas y niños en las normas federales

Constitución Federal y leyes federales previo a las reformas de 1999 y 2000

Las bases de un estado de derecho figuran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tiene establecido como forma de organización política una República representativa, democrática y federal.⁵⁸

En ese sentido, la primera parte de la Carta Magna detalla las garantías individuales de las que gozan todos los individuos que se encuentre en el país, sin ningún tipo de distinción.

Asimismo, la Ley Fundamental se refiere explícitamente a las niñas y los niños en otras dos oportunidades: la prohibición de que niñas y niños menores de 14 años trabajen, y las condiciones hasta los 16 años,⁵⁹ y la especialidad del tratamiento a los “menores infractores” diferente a la de los adultos.⁶⁰ Con relación a este último aspecto, es necesario interpretarlo a la luz del sistema de responsabilidad penal juvenil previsto en la CDN. Conforme este modelo, de ningún modo esta previsión puede implicar menoscabo en los derechos o garantías

⁵⁷ Cf. García Méndez, Emilio, *Infancia-Adolescencia, op. cit.*, p. 154.

⁵⁸ Cf. art. 40, Constitución Política

⁵⁹ Cf. art. 123, Constitución Política.

⁶⁰ El párrafo 5° del art. 18 expresa “La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores”. Si bien la redacción de este apartado es poco feliz en cuanto a la terminología empleada, del contexto normativo que surge implica que la interpretación debe ser lo más armónica posible con el sistema de responsabilidad penal juvenil.

de niñas, niños y adolescentes que hayan infringido la ley penal, sino una diferenciación propia por su especial condición de personas en crecimiento que redundan en el reconocimiento de otros derechos y garantías específicas en razón de su edad.

Por otro lado, la Constitución dispone específicamente los 18 años como la mayoría de edad para el ejercicio de los derechos electorales y políticos, propios de un estado democrático de derecho, y derivados de la condición de ciudadano mexicano reconocida en ella.⁶¹

En términos generales, como anteriormente se manifestó, esta concepción de respeto por las garantías y los derechos de todos los individuos que estén en el país, se completa con la incorporación de todos los instrumentos internacionales suscritos por el país incorporados directamente al derecho interno por el art. 133 de la Constitución Política.

Luego de nueve años de ratificación de la CDN, y a los fines de comenzar las reformas normativas exigidas por ella, se modificó el art. 4° *in fine* de la Constitución Política del país, con la intención de dar comienzo a nivel nacional del proceso de adecuación sustancial.

A nivel nacional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Educación, entre otras, protegen algunos de los derechos de la infancia. Sin embargo, no existían leyes nacionales específicas de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Probablemente esto fue consecuencia de haber imperado durante largo tiempo el modelo de la situación irregular, que impedía visualizarlos como sujetos de derechos, y por ende, considerar la tutela de sus derechos fundamentales y garantías como un asunto de “interés nacional”.

Reforma constitucional del art. 4° in fine de 1999

En aras de iniciar el proceso de reformas normativas a los fines de dar cumplimiento al mandato de adecuación sustancial a la CDN, luego de nueve años de ratificación, el constituyente federal ha considerado de vital importancia reformar el 4°.

Con esta reforma, el constituyente ha querido dar el punto de partida inicial para las necesarias reformas estatales de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como también para una ley nacional que se fundara en este artículo.

En este sentido, la reforma de la Constitución implica una decisión jurídica de trascendencia en cuanto decidió incorporar específi-

⁶¹ Cf art. 34, Constitución Política.

camente al Título I, Capítulo I “De las garantías individuales” un párrafo referido a incorporar la noción de niñas y niños como sujetos de derechos en la cúspide del sistema normativo mexicano, y reconocerles que son titulares del derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Es auspicioso que se haya incorporado a los ascendientes, tutores y custodios como garantes del cumplimiento de los derechos de niñas y niños, lo cual implica una superación del anterior modelo de la situación irregular, al establecer a estos como responsables primeros de la protección de sus derechos para el crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños en su seno, y al rol del Estado como agente social y político que debe promover su fortalecimiento y participación para que puedan dar cumplimiento a los derechos de sus niños, niñas y adolescentes.

La ubicación de esta reforma en el artículo 4° es significativo, ya que es donde a su vez se protegen, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer, la paternidad y maternidad responsable, la protección del derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la vivienda digna y decorosa de cada familia.

En síntesis, si bien la reforma constitucional ha sido necesaria para derogar el anterior párrafo propio de la situación irregular, y comenzar el camino de la adecuación normativa sustancial a la CDN, en el respeto del modelo de la protección integral, y se reconoce en sus antecedentes la idea de recoger los “ideales consignados en la legislación internacional, así como los generados en diversos foros en la materia”, aún presenta algunos resabios del modelo anterior que necesariamente deberán ser revisados a los fines de las reformas subsiguientes.

Cabe adelantar que, en muchos aspectos, la ley que se analizará en el acápite que sigue, los corrigió.

*Ley Nacional para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*⁶²

La ley en análisis es de alcance nacional para su aplicación en todo el territorio del país, a niñas, niños y adolescentes hasta 18 años

⁶² Publicada el 29/5/2000 en el *Diario Oficial de la Federación* (Tomo DLX, N° 19).

incumplidos, se fundamenta en la nueva reforma constitucional del último párrafo del art. 4°.

En términos generales, es posible afirmar que esta ley responde en su esencia al modelo de la protección integral de los derechos de la niñez.

La iniciativa reconoce como motivo contribuir a que en toda la República se cumpla con la CDN, que inspiró la reforma constitucional y cuyo propósito es dar continuidad a dicha reforma como la “refundación de un sistema de protección a la infancia basado en la plena garantía de sus derechos”.⁶³

La fundamentación de la ley expresa que desarrolla una disposición constitucional (art. 4 reformado) que parte de la “incuestionable importancia nacional de su objeto”, y del “irrestricto respeto a la soberanía interior de los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.⁶⁴ Es decir, el legislador federal consideró que la regulación del art. 4 *in fine*, esto es los derechos fundamentales y las garantías de niñas, niños y adolescentes, constituye competencia nacional de la ley, por el interés de la Nación presente en su desarrollo.

Sistema de responsabilidad penal juvenil

En lo que a este artículo respecta, la ley nacional incorpora las bases de un sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el título cuarto. Este título denominado “del derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal” puede ser entendido como un acercamiento a las bases de los sistemas de responsabilidad penal juvenil latinoamericanos, modelos normativos implementados en la región para dar respuesta a las infracciones penales cometidas por adolescentes⁶⁵ en el marco de la CDN.

Por la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas que existe en la organización política del país, muchos de los aspectos de este sistema deberán ser desarrollados a nivel local, sin embargo, una ley nacional de este tipo debería establecer los derechos fundamentales y las garantías sustantivas, procesales y de ejecución que correspondan a los que infrinjan la ley penal.

En primer lugar, es necesario destacar que la ley establece los lineamientos de un sistema de justicia especializado, acorde lo

⁶³ Cf. Antecedentes de la ley, p. 2.

⁶⁴ Cf. Antecedentes de la ley, p. 5.

⁶⁵ Cf. Beloff, Mary, *Los sistemas de responsabilidad...*, op. cit, p. 89.

estipulado por la CDN, normas internacionales del modelo de la protección integral de los derechos de la niñez y derechos y garantías individuales reconocidas en la Constitución Política, propias de un estado de derecho.⁶⁶

En efecto, siguiendo el esquema establecido por la CDN⁶⁷ y el modelo de la protección integral, expresamente se reconoce la protección a todos los niños, niñas o adolescentes contra cualquier injerencia arbitraria o contraria a sus garantías constitucionales o derechos reconocidos en la ley o en todos los tratados suscritos por el país (art. 44).

A los fines de dar cumplimiento a este derecho, y siguiendo la regulación de las garantías consagradas en la CDN y en la Constitución Política para todos los niños, niñas y adolescentes, el legislador nacional sentó las bases para que sean recogidas en las normas estatales (art. 45), instando a la promoción de códigos o leyes locales que establezcan los procedimientos y la organización judicial e institucional cuyos sujetos de aplicación serán los adolescentes que infrinjan la ley penal (art. 45 incisos d y e).

Específicamente, siguiendo los principios del modelo de la protección integral de los derechos, se reconocen las garantías procesales constitucionales, y es posible identificar los principios de humanidad,⁶⁸ legalidad procesal,⁶⁹ culpabilidad,⁷⁰ legalidad penal,⁷¹ jurisdiccionalidad y especialidad en la jurisdicción,⁷² de contradictorio⁷³, de inviolabilidad de la defensa,⁷⁴ de proporcionalidad,⁷⁵ de alternatividad a la privación de la libertad⁷⁶ y de considerarla como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.⁷⁷

⁶⁶ Este punto, es uno de los que más implicancias tiene en el contexto normativo mexicano, debido a que en la actualidad la facultad de resolver las infracciones penales cometidas por niñas, niños y adolescentes no está depositada en el Poder Judicial, sino instancias dependientes del Poder Ejecutivo, nacional o local. *Cf. Boletín Informativo*, Año I, n. 1, Secretaría de Gobernación / UNICEF, México, 1995, en Roccatti, Mireille y Evangelina Lara, "Justicia Juvenil en el Estado de México", CDH Estado de México / Ilanud / Unión Europea, Estado de México, 1995, p. 127 y ss.

⁶⁷ *Cf.* art. 16 CDN.

⁶⁸ *Cf.* art. 45 inc. A, J, K.

⁶⁹ *Cf.* art. 45 incs. B, E, G.

⁷⁰ *Cf.* art. 45 inc. C.

⁷¹ *Cf.* art. 45 inc. C.

⁷² *Cf.* art. 45 inc. E.

⁷³ *Cf.* art. 45 inc. B, E, H.

⁷⁴ *Cf.* art. 45 incs. B, H, I.

⁷⁵ *Cf.* art. 45 incs. G.

⁷⁶ *Cf.* art. 45 incs. G.

⁷⁷ *Cf.* art. 45 incs. B, C, D.

A su vez, específicamente se reconocen en los procedimientos por las infracciones penales cometidas presuntamente por adolescentes todas las garantías procesales constitucionales, la de inocencia, la de celeridad y oralidad, inviolabilidad de defensa y contradictorio (art. 46).

Claramente está establecida la separación de lo penal y lo asistencial respecto de la privación, la cual está excluida para niñas, niños y adolescentes por motivos ajenos a la comisión de una infracción penal (art. 45 inc. l). Esta separación debería llevarse a todos los tipos de medidas que impliquen coacción. A su vez, por privación de la libertad debe entenderse lo definido en las Reglas de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad, N° 11.b.⁷⁸

Sin embargo, a poco de ahondar en este título, se plantean algunas interrogantes que deberán ser resueltas en las leyes de fondo y los procedimientos locales que regulen la materia, y en su implementación.

Respecto de la organización del sistema, están esbozados diferentes órganos (jueces especializados, ministerio público y defensores de oficio especializados), mas no están garantizadas las independencias de estos poderes en relación a los otros y entre ellos, sus diferentes roles y las distintas etapas procesales, por lo que se ven debilitadas las bases de un sistema acusatorio.

Con relación a algunas garantías, no están previstas la garantía del recurso, la posibilidad de impugnar la privación de la libertad, la excepcionalidad de las medidas cautelares restrictivas de derechos y las garantías en la ejecución de las medidas.

Asimismo, puede decirse que no está establecida la obligación de que las medidas de tratamiento o internación estén determinadas en su calidad y cantidad, claramente contrario al principio de legalidad.

Por otro lado, las garantías reconocidas en la mayoría del articulado, no son tenidas en cuenta para los supuestos ambiguos de “delitos graves o de delincuencia organizada por los mismos adolescentes”, ya que permiten prolongar o aumentar las medidas de tratamiento o internación, lo cual nuevamente vulnera el principio de legalidad (art. 45 inc. g).

En cuanto al grupo etéreo abarcado por este sistema, la ley ha establecido que la edad máxima de este sistema responsabilidad penal es 18 años incumplidos (art. 2), mas no ha establecido explícitamente una edad mínima por debajo de la cual se excluye todo tipo de intervención coercitiva estatal,⁷⁹ como es exigido por el modelo

⁷⁸ Véase cita 24.

⁷⁹ A su vez, las reglas de Beijing establecen que “su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan

de la protección integral. Si bien es cierto que el tratamiento normativo a los infractores a la ley penal hace en su mayoría referencia a los adolescentes, es posible afirmar que esta regulación no ha excluido completamente del sistema penal a niñas y niños infractores,⁸⁰ ya que pueden ser sancionados con medidas distintas de la privación de la libertad. En ese sentido, es muy importante que aunque no excluidos del sistema, se los haya excluido de la aplicación de la medida de la privación de la libertad, en cualquier circunstancia.

Con relación a la terminología de la ley, si bien la ley ha intentado utilizar la propia del modelo de la protección integral de los derechos de la niñez, las sanciones no son explícitamente denominadas así sino como medidas de tratamiento,⁸¹ y la privación de la libertad a veces es nombrada como “internación”, sin adoptar específicamente la denominación de esta medida tal como figura en la Regla N° 11.b de las Reglas de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad.⁸²

En materia de adecuación de la CDN a la normativa interna, el camino recién ha comenzado, y restan muchos esfuerzos por realizar, incluyendo las necesarias reformas legislativas e institucionales estatales, así como el fortalecimiento y participación para su implementación de la sociedad civil junto con los estratos gubernamentales en estos procesos de construcción de ciudadanía para los más pequeños.

a la madurez emocional, mental e intelectual” (regla 4.1). Cuando no se especifica un límite mínimo, este se asocia con la fecha de nacimiento. En esos casos, el Comité de los Derechos del Niño se refiere de forma constante, en sus observaciones finales sobre los Informes de los Estados, a la conveniencia de fijar una edad lo más alta posible, y ha criticado particularmente a los países en que ha sido fijada en 10 años o menos (Innocenti Digest, *Justicia Juvenil*, Florencia, 1998, p. 4).

⁸⁰ Cf. el establecimiento de un límite mínimo de edad para la responsabilidad penal exigida por el art. 40 inc. 3 apartado a) de la CDN.

⁸¹ A su vez están confundidas las reacciones estatales como consecuencia de una infracción penal cometida por un niño o adolescente, generalmente denominadas como “sanciones penales juveniles” con medidas de protección de derechos amenazados o vulnerados de los niños, ya que denominando indistintamente “medidas de tratamiento que se apliquen a quienes infrinjan la ley penal” (art. 45 inc. G), se incluyen las coercitivas junto con las asistenciales (guarda en hogares, p.ej.), situación ya superada en la conceptualización del modelo de la protección integral.

⁸² Véase cita 24.

Derechos de las niñas y los niños en las normas estatales

Necesidad de adecuación legislativa frente a las contradicciones con la CDN que presentan las diversas leyes estatales que se aplican en la actualidad

Es de esperar que este proceso que se ha iniciado a nivel federal, tenga como meta la búsqueda de la adecuación sustancial de la normativa a la CDN, que esta incipiente tendencia reflejada a nivel nacional pueda ser replicada y mejorada a nivel estatal, y logre su formulación como construcción paritaria de la sociedad civil y las instancias gubernamentales.

En la actualidad, en el ámbito de los 31 Estados y el Distrito Federal, existen diversas normas que tratan sobre la infancia y adolescencia, pero en general no están formuladas en clave de derechos de niñas, niños y adolescentes, resultan ser inconsistentes entre sí, y además opuestas a la CDN.

En el ámbito estatal, no existen leyes unificadas integrales de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que abarquen todos los aspectos de la CDN.

En general, en todos los Estados existen normas que regulan el “tratamiento a los menores infractores” en instancias administrativas, y en algunos Estados existen leyes de derechos de niñas, niños y adolescentes que no se adecuan sustancialmente a la CDN. Respecto de estas normas que regulan el “tratamiento a los menores infractores”, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas⁸³ ha recomendado al Gobierno que implemente efectivamente un sistema de justicia juvenil de conformidad con la CDN y las normas internacionales de la organización.⁸⁴ A su vez, es necesario resaltar que en los 31 Estados y el Distrito Federal existen Consejos Tutelares de Menores, o Tribunal de Menores, en sus distintas acepciones, que son sistemas administrativos para menores infractores, que dependen de los distintos Poderes Ejecutivos (de la Unión, o del Estado, y de distintas dependencias), los cuales más allá de los incipientes avances en el reconocimiento de algunas de las garantías fundamentales, no establecen un sistema de justicia juvenil conforme la “doctrina de las Naciones Unidas para la protección de la Infancia”.⁸⁵

⁸³ CRC/C/15/Add. 112, octubre de 1999, p. 33.

⁸⁴ Es necesario tener en cuenta que el Comité ha sugerido al Gobierno que considere solicitar asistencia técnica en este punto a UNICEF (CRC/C/15/Add. 112, octubre de 1999, p. 33).

⁸⁵ Una investigación sobre los sistemas de justicia para menores infractores en México en 1995 reveló que de los 32 sistemas existentes, todos ellos administrativos,

A modo de ejemplo, la “Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el D.F. en materia común y en materia federal para toda la República”, sancionada en 1992, intentó ser una respuesta con la que el Estado Mexicano a las reformas exigidas por la CDN. Si bien avanzó en el establecimiento de un régimen procesal, estableció un régimen *sui generis*,⁸⁶ administrativo de justicia, que excede el marco constitucional, y muestra resabios de la situación irregular.

Orientaciones para una ley basada en un sistema de responsabilidad penal juvenil a nivel estadual

Los puntos fundamentales de una ley de responsabilidad penal juvenil a nivel estadual, deberían mínimamente seguir el marco teórico definido más arriba, así como contener los siguientes puntos:

1. Bases del sistema de responsabilidad penal

- Reconocimiento de que la normativa básica de referencia debe estar constituida al menos por: CDN, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Menores Privados de la Libertad, y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (una opción es su incorporación al texto de la ley, como anexos, a los fines de otorgarle carácter vinculante en el ámbito local).
- Reconocimiento expreso de todas las garantías sustantivas, procesales y de ejecución, que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según las Constituciones y los instrumentos internacionales de derechos humanos, más garantías específicas por su especial condición de personas en crecimiento.
- Derecho penal de mínima intervención como principio rector.
- Formas de resolución alternativa de conflictos penales en todas las etapas (conciliación, remisión, suspensión del juicio a prueba, etcétera).
- Mayoría de edad penal a los 18 años, conforme la ley nacional, y determinación de franjas etáreas (mínimamente como en la ley nacional: niños y adolescentes)

sólo 10 respetaban algunas de las garantías fundamentales, mientras los 22 restantes eran calificados como “tutelares”. Cf. *Boletín Informativo*, Año I, n. 1, Secretaría de Gobernación / UNICEF, México, 1995, en *op. cit.*, p. 127 y ss.

⁸⁶ Cf. González Placencia, Luis y Jesús Cruz, “El menor frente al derecho penal: problemas y alternativas”, en *Los menores ante el sistema de justicia*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 57 y ss.

- Ámbito de aplicación de ley es solamente un grupo etéreo de la población juvenil (p. ej., adolescentes) y quedan excluidos absolutamente del sistema los más pequeños, por el límite mínimo exigido por la CDN.
- La responsabilidad penal del adolescente por el acto cometido se expresa en consecuencias jurídicas absolutamente distintas a las de los adultos (sanciones penales juveniles).
- Determinar una amplia gama de sanciones penales juveniles no privativas de la libertad para los adolescentes encontrados responsables. Deben estar determinadas en calidad (amonestación, advertencia, reparación del daño, prestación de servicios a la comunidad) y tener establecida la limitación temporal (plazo máximo de duración determinado en la ley). Además, el criterio para su aplicación fundarse en el principio de proporcionalidad sobre la base del injusto cometido, y la proporcionalidad del “autor” como un correctivo que disminuiría la gravedad de la sanción.
- Aplicación excepcional de sanciones penales juveniles privativas de la libertad: solamente puede ser impuesta como medida de último recurso, por el menor tiempo posible (debe estar establecido en la ley el tiempo máximo posible de esta sanción), por tiempo determinado y como consecuencia de la comisión de un delito grave taxativamente incluido en la ley.

2. Organización de una nueva justicia penal juvenil con su procedimiento específico conforme con los principios del sistema de responsabilidad penal juvenil, y creación de los siguientes actores procesales independientes:

- Jueces penales juveniles (de garantías, de tribunal oral y de cámaras de apelaciones).
- Fiscales penales juveniles para todas las instancias.
- Defensores penales juveniles (defensa pública garantizada integrada por el ministerio público de la defensa y abogados especializados a través de convenios con organismos no gubernamentales, y defensa particular especializada).

3. Procedimiento penal juvenil acorde el modelo de enjuiciamiento penal acusatorio,⁸⁷ en las siguientes etapas:

⁸⁷ Cf. Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal. Fundamentos*, tomo I, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 443 y ss.

- Investigación preliminar:
 - La persecución penal queda en manos del ministerio público fiscal penal juvenil.
 - El joven imputado es un sujeto de derechos colocado en la misma posición de igualdad que el acusador, cuya situación jurídica de inocencia durante el procedimiento no varía necesariamente hasta el momento de la condena. De esta forma, las medidas de coerción procesal son excepcionales y se fundan en los principios clásicos de peligro de fuga o entorpecimiento de la investigación, debidamente acreditados por el ministerio público fiscal penal juvenil.
 - El juez penal juvenil de garantías funciona como un árbitro entre las partes que garantiza la legalidad del procedimiento
- Debate oral, público y contradictorio:
 - El fiscal penal juvenil ante los tribunales orales penales juveniles es quien por su calidad de acusador determina el objeto de debate. Por lo tanto, el tribunal tiene como límites de su decisión el caso y las circunstancias por él planteadas.
 - El tribunal como órgano imparcial percibe los medios de prueba, los fundamentos y las pretensiones que ambas partes introducen y decide según esos elementos en dos etapas consecutivas: en la primera, la responsabilidad penal del joven, y en la segunda la determinación de la sanción penal juvenil aplicable.
 - La decisión a la que arribe el tribunal debe poder ser recurrible (a través de recursos ordinarios) para el joven y su defensa.
 - Sólo es ejecutable la sanción doblemente condenatoria firme y siempre es susceptible de revisión a través de las garantías de la ejecución.

4. Ejecución de las sanciones:

- Determinación del órgano responsable para la ejecución de las sanciones.
 - Participación de la comunidad y de los órganos gubernamentales en la ejecución de las sanciones no privativas de la libertad: debe determinarse de todas formas un órgano de contralor jurisdiccional.
 - Para las sanciones de privación de la libertad sólo puede ser un órgano jurisdiccional: o el juez de la sentencia, o un organismo judicial específico de ejecución.
- Determinación de su competencia: control de legalidad y revisión de las medidas.

Consideraciones finales

A cien años de la creación del Primer Tribunal de Menores, como respuesta estatal específica para la problemática de los “menores”, producto del movimiento de los “salvadores del niño” y a diez años de la aprobación en sede internacional de la CDN, es de esperar que este nuevo movimiento reformista por los derechos de la niñez se nutra de las discusiones actuales sobre el tema, debata, polemice y avance en un mejor reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de la niñez, para no repetir aquellos errores de quienes teniendo “concedidos los benignos motivos de los salvadores del niño... los programas que apoyaban con entusiasmo recortaban las libertades civiles y la vida privada de los menores”,⁸⁸ porque ahora ya no caben dudas que niñas y niños son también titulares de los derechos y libertades civiles como todas las personas en este estado de derecho.

⁸⁸ Platt, Anthony M., *The Child Savers, the invention of delinquency* (traducción al español de Félix Blanco, “Los ‘Salvadores del Niño’ o la invención de la delincuencia”), Siglo XXI, México, 1988, p. 31.

La participación de la infancia y la adolescencia en las políticas públicas *

*Yolanda Corona Caraveo ***

El derecho del niño a expresarse, significa en concreto, el deber del adulto de aprender de los niños, es decir, de penetrar cuanto sea posible al interior de la perspectiva de ellos, medir así la validez de sus propias opiniones y actitudes y estar dispuesto a modificarlas.

ALESSANDRO BARATTA

La política social históricamente está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y con la búsqueda de relaciones más simétricas entre los distintos sectores. Tiene que ver con la idea de igualdad, en el sentido de que todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades semejantes para acceder a los bienes que son social y económicamente relevantes.

Si consideramos la manera en que se distribuye la población en México y observamos que aproximadamente el 47 por ciento de la misma son menores de 18 años, la reflexión acerca de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia adquiere particular relevancia.

Al analizar el tipo de políticas públicas diseñadas para la niñez, García Méndez (1999) nos habla de cuatro niveles:

* Trabajo elaborado como resultado de un proyecto de tres años que se inició convocando a promotores de la participación infantil en los estados de Morelos, Yucatán y la Ciudad de México para conocer las experiencias, hallazgos y obstáculos que surgieron en la práctica.

* Profesora-investigadora, Departamento de Educación y Comunicación, UAM-Xochimilco; psicóloga de formación con estudios posteriores de maestría en Filosofía y en Etnohistoria. Fundadora del Programa Infancia de la UAM, donde coordina la Red Interamericana de Formación en Derechos, Necesidades y Posibilidades de la Infancia.

- Las políticas sociales básicas
- Las políticas de ayuda social que se refieren a las medidas de protección
- Las políticas correccionales
- Las políticas relacionadas con derechos procesales (administrativa y judicial)

Durante el siglo xx se aplicaron principalmente las últimas dos, es decir: las correccionales y las que tienen que ver con los procesos de administración de justicia. Estas políticas se basaban en la visión de los niños como sujetos incapaces que requerían de una tutela en la que el Estado o los adultos gozaban de un poder casi absoluto sobre ellos. Estaban dirigidas principalmente a aquellos “menores” en “situación irregular” o en conflicto con la ley. Sin embargo en la última década se ha dado un énfasis a lo que se ha llamado “La estrategia de protección integral” que supera la noción de que los niños no son sujetos sociales de derechos y postula la posibilidad de reconocer, que a pesar de ser diferentes de los adultos, tienen, sin embargo, igual dignidad y por lo tanto son igualmente acreedores de los derechos fundamentales.

La estrategia de protección integral intenta restablecer la primacía de las políticas sociales básicas que, como aspecto fundamental y prioritario buscarían proporcionar los recursos necesarios para que niños y niñas puedan gozar de una vida digna. Esto implica un Estado que regule el desarrollo económico tomando como eje el desarrollo humano y que reconozca que la política social, como lo plantea Bustelo (1998), debe pensarse como un proyecto de expansión de la ciudadanía, en donde no se tomen en cuenta únicamente los derechos civiles y políticos, sino que también se incluya la posibilidad de exigir y demandar los derechos sociales básicos como sería el tener acceso a un mínimo de bienestar económico que permita vivir dignamente.

El significado más sencillo de la ciudadanía nos remite a los derechos que uno tiene por pertenecer a una comunidad o a una cultura. Es útil mencionar someramente la diferenciación que propone Marshall (1981) al plantear que la *ciudadanía civil* es aquella que se refiere a la libertad de pensar, hablar, a los derechos de propiedad, de justicia; la *ciudadanía política* es la que ampara el derecho a poder elegir y ser elegido y la *ciudadanía social* es la que alude al derecho de tener un bienestar mínimo en lo económico y en los servicios de acuerdo a los estándares de la sociedad en que uno vive.

Varios autores (Cortina, 1994; Minujin 1998) coinciden en que la ciudadanía social es la que garantiza la base sobre la cual puede fincarse la ciudadanía civil y política. Es decir, para que cualquier persona pueda ejercer sus derechos políticos y civiles debe contar con un conjunto de bienes y servicios esenciales. Pero es precisamente este concepto el que ignoran la mayor parte de las políticas públicas en América Latina, ya que el concepto que está detrás de las mismas es que la desigualdad social es “natural” y que lo prioritario en estos momentos es atacar el problema desde lo económico y no desde lo social. En este sentido los grupos marginados son objetos de intervención, pero sin promover el que se constituyan como sujetos sociales que puedan demandar sus derechos y mucho menos que puedan participar en la construcción del orden social. Si lo anterior es válido para los miembros adultos de la sociedad, es más evidente en lo que respecta a la infancia. Existe una deliberada actitud de mantener a los niños, adolescentes y jóvenes fuera del poder social segregándolos en lo que Cajiao (1998) llama “una adolescencia prolongada e irresponsable con respecto al destino común”.

Se ha discutido frecuentemente si los niños pueden ser considerados como ciudadanos o no. Un primer punto que argumenta a favor de esta posibilidad es el considerar la visión más amplia de lo que significa la ciudadanía tal como se ha expuesto anteriormente, superando la visión de que al no poder ejercer los niños su derecho a votar y ser votado no pueden considerarse como ciudadanos.

Un segundo aspecto es el que plantea Alessandro Baratta (1999) cuando formula que el niño en cualquier fase de su desarrollo tiene una ciudadanía plena en virtud del lugar central que ocupa en la sociedad de acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) que firmaron y ratificaron prácticamente todos los países del mundo. Esta posición tiene que ver con lo que se ha llamado “interés superior del niño” que implica que nadie puede ejercer su autoridad —sea personal, institucional o estatal— de manera que viole uno de sus derechos. Implica también que en cualquier circunstancia en que haya un conflicto de intereses, se deberá tomar la decisión que favorezca al niño.¹

El tercer aspecto se refiere al concepto de participación como eje fundamental de la ciudadanía. Una de las propuestas más vanguardistas de la CDN es precisamente el plantear que los niños, niñas

¹ Cillero Bruñol, M. (1999), “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño”, en *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la CDN*, Temis / Depalma, Bogotá.

y adolescentes tienen también el derecho a participar en la vida social, a expresar sus opiniones y a que se les tome en cuenta en las decisiones que les afectan.

Pero ¿Cuáles serían estas decisiones? Alessandro Baratta nos ha hecho ver que los asuntos que les afectan a los niños son todos, en virtud de que cualquier decisión que se tome en el ámbito económico, político y social tendrá necesariamente un efecto sobre el sector de la infancia.

Este autor ha expresado que “El derecho del niño de hacerse un juicio propio y de expresarse, conlleva el deber simétrico de los adultos a escucharlo”, y le da un sentido preciso a la escucha cuando plantea que ésta no sólo se refiere a las opiniones de los niños o a su expresión verbal, sino también “a aquellos signos de la experiencia intelectual o emotiva y de las necesidades del niño en cada situación”. De esta manera la conducta, los silencios, así como las expresiones de enojo y violencia de niños y adolescentes son también mensajes llenos de sentido que las instituciones y los adultos están obligados a decodificar.

Lo anterior implica un cambio radical en la colocación de los adultos y de las instituciones que supone también el considerar a la infancia y adolescencia, no como etapas de preparación para llegar a ser adulto, sino como “formas del ser persona que tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida”.²

La crítica a la visión de los niños como sujetos carentes, inmaduros e incapaces ha llevado al planteamiento de entenderlos como seres *en desarrollo*, cualidad que no sólo pertenece al sector de la infancia, sino que caracteriza a todo ser humano, independientemente de la edad que tenga. Medirlos desde el parámetro de los adultos propicia una relación de ceguera a sus propias formas de ser y de percibir el mundo, favorece relaciones de autoritarismo y verticalidad que prolongan artificialmente una situación de dependencia.

En este punto vale la pena hacernos el cuestionamiento que formulan Astorga y Pólit (1997) al plantear la conveniencia de preguntar a los niños ¿qué quieren de la sociedad, de la escuela y de la familia?, en lugar de preguntar únicamente a la sociedad, a la escuela y a la familia lo que quieren de los niños.

Lo anterior se relaciona con el concepto de la democracia que propone Touraine (1999) como aquél régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, y que los protege y

² Comentario personal de Laura Salinas Beristáin.

los estimula en su voluntad de “vivir su vida”. De esta manera se propone que la organización social y el poder político deben subordinarse a un objetivo que para el autor no es tanto social, como moral: “la liberación de cada uno, en oposición a las fuerzas de dominación y control”. Para él, lo que limita el poder no es sólo un conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad, en donde los actores sociales reconocen los derechos de los demás a formar proyectos y conservar la memoria.

En la última década el trabajo que se ha hecho alrededor de los derechos de los niños y las niñas ha permitido una importante movilización de la sociedad civil y también ha propiciado una sensibilización de la sociedad para establecer espacios de escucha a sus necesidades. El reconocerlos como sujetos sociales de derechos, en lugar de ser meramente objetos de protección o bien de represión implica reconocer también que se requiere generar relaciones sociales dentro de las instituciones que los atienden en donde puedan participar y decidir en los asuntos que les conciernen.

En el caso de México hay que reconocer los avances que se han dado: los derechos de los niños se han difundido públicamente, incluyendo también los contextos escolares de manera que padres, maestros y niños reportan por lo menos haber oído de ellos. Se han hecho modificaciones constitucionales para reconocer expresamente sus derechos, se emitió una ley de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que tiene una aplicación a nivel nacional y en algunos estados se han hecho también reformas relativas a la adopción de los niños y a la violencia intrafamiliar.

Sin embargo, la relación cotidiana entre niños y adultos, y entre los niños y las instituciones todavía se da desde la idea de que los adultos tenemos que regular los procedimientos de decisión de las que depende la infancia, falta mucho trabajo para que se asuma el que puede compartirse con ellos la formulación de las reglas del juego y la posibilidad de que su participación tenga un peso importante en las situaciones que viven.

Así, podemos decir que aunque existe ya un cambio en la conciencia social sobre la visión de la infancia, se requiere de un largo camino para que éste se vea reflejado en la vida cotidiana. Los cambios legislativos tienen que arraigarse en formas específicas y espacios institucionales que les permita a niños y niñas tener verdaderamente acceso a sus derechos fundamentales, entre ellos a participar en el orden social. Es difícil pensar que puede darse lo anterior sin promover también cambios presupuestales que reflejen este interés.

Ámbitos de inclusión de los niños y formas de participación infantil

A raíz de la Convención, se han hecho diversos intentos en muchos países del mundo para modificar la relación que los Estados tienen con el sector de la infancia. Gerison Lansdown (2001) ha realizado una recopilación de experiencias que se han llevado a cabo en todo el mundo para incluir a los niños en la toma democrática de decisiones. Sus hallazgos muestran que la inclusión de los niños puede ser muy fructífera en diversas áreas:

- La evaluación de servicios que se les proporcionan
- El diseño, operación y evaluación de proyectos
- El análisis del desarrollo de políticas
- La reivindicación de sus derechos
- El monitoreo y la toma de decisiones respecto a su salud
- La participación en la administración de sus propias instituciones (p.ej. la escuela)
- La investigación
- La participación como ponentes en conferencias nacionales e internacionales

Las formas de incluir a los niños pueden ser muy distintas, pero un analizador importante del avance en asumir la nueva posición de la infancia en la sociedad es el tipo de relación que los adultos establecen con ellos. Lansdown propone una categorización que incluye por lo menos tres maneras:

Los **procesos de consulta** se refieren a aquellos en los que los adultos desean conocer las experiencias de los niños en temas tales como los servicios, las políticas, las leyes, etcétera. Por lo general, no se modifica la relación entre niños y adultos ya que son proyectos iniciados y dirigidos por estos últimos, pero por lo menos se reconocen y valoran las experiencias y los conocimientos de los niños.

Las **iniciativas de participación** aluden a los proyectos que tienen como propósito fortalecer procesos democráticos que ofrezcan la oportunidad de que los niños se involucren activamente, ya sea en los proyectos, las investigaciones o los servicios. La relación implica una colaboración de los niños, dentro de una estructura organizativa en la que se comparte el poder y se pueden negociar las relaciones. Aunque se inicia por adultos, ellos pueden participar activamente una vez que el proyecto se ha puesto en marcha, teniendo la posibilidad de objetar o influir sobre los resultados del mismo.

Los **procesos de auto-gestión**³ se refieren a aquellos proyectos en los que se busca dar poder a los niños para que actúen en los asuntos que a ellos les parecen importantes. Por lo general, son procesos en los que se da espacio para que sean los niños los que identifican los asuntos que quieren tratar, desarrollen las estrategias para perseguir los cambios que desean y controlen el proceso. El papel de los adultos es de facilitar, aconsejar, recaudar fondos y otras actividades de apoyo.

Esta última categoría nos lleva a discutir otro concepto que debe ser tomado en cuenta dentro de las políticas públicas y que se refiere a lo que se ha llamado el “empoderamiento de los niños y los jóvenes”⁴ para describir los procesos que se está llevando a cabo en muchos países para propiciar la participación de la infancia y adolescencia, de manera que pueda fortalecerse la capacidad que tienen para involucrarse en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan.

El término, que es un anglicismo derivado de la traducción de *empowerment*, tiene un doble sentido porque implica que alguien cede el poder a otro quien a su vez se adueña o se lo adjudica. Se refiere tanto al que da, como al que recibe porque es un acto recíproco. De esta manera, se está hablando de un vínculo que permite que niños y jóvenes reciban y se apropien de un poder en un proceso en el que los adultos coadyuvan a ello.

Hodgson (1995) propone que existen cinco condiciones básicas que deben estar presentes en los procesos de empoderamiento de niños y jóvenes:

- El acceso a los que tienen el poder
- El acceso a información relevante
- La posibilidad de elegir entre opciones distintas
- Una persona confiable e independiente que dé apoyo y, que pueda ser su representante cuando se requiera
- Que existan canales de negociación

Esto supone una actitud de respeto a la dignidad de la infancia y la juventud, en el sentido de que tal como lo propone la Convención, puedan los adultos aprender a colaborar para ejercer sus derechos.

En un país de tan amplia diversidad como México, es especialmente importante considerar que existen amplios sectores que no

³ En inglés *self-advocacy*, que implica la noción de que se pueden representar a sí mismos.

⁴ El término *empowerment* fue utilizado por John Friedman en la teoría política para referirse a los estratos más pobres de la población.

tienen igual acceso de oportunidades para la participación. Se ha hecho un llamado para que se contemplen dentro de las políticas sociales programas que tomen en cuenta las características particulares de los niños que pertenecen a grupos minoritarios, a comunidades indígenas o marginadas, a los niños con discapacidad. También se insiste en que se adopte una perspectiva de género ya que existen patrones culturales que excluyen a las niñas de los proyectos.

En las condiciones actuales que han surgido en este nuevo milenio, parece una medida esencial de sobrevivencia el que los responsables de las decisiones que afectan a las sociedades puedan tener un horizonte de visibilidad que contemple el efecto que tendrán las mismas en las nuevas generaciones. Los Estados tienen el gran reto de permitir un acceso cada vez mayor a la vida ciudadana de niños, niñas y adolescentes en el que un aspecto prioritario es la apertura de espacios de escucha a sus voces, así como la inclusión de proyectos participativos dentro de las políticas públicas.

Bibliografía

- Alston, P. (1994). *The best interests of the child, Reconciling Culture and Human Rights*, Clarendon, Paperbacks.
- Astorga, Alfredo y Pólit, Diego (1997). *El educador mediador: opción abierta al futuro y con futuro abierto*, CECAFEC, Ecuador.
- Baratta, A., "Infancia y democracia", ponencia presentada al I Curso Latinoamericano de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Costa Rica, Septiembre de 1999.
- Bhattacharjea S. (comp.) (1999). *Infancia y Política Social*, UNICEF / UAM, 1999.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1977). "Los diversos rostros de la infancia en México", en *Tierra Adentro*, n. 85, México.
- Bustelo, E., Minujin, A. (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF / Santillana.
- Cajiao, F. (1998). "Niños y jóvenes como ciudadanos de pleno derecho", en *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Actas del Seminario, Bogotá.
- Cillero Bruñol, M. (1999). "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño en: *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la CDN*, Temis / Depalma, Bogotá.
- Cortina, A. (1994). *La ética de la sociedad civil*, Madrid, Anaya / Alauda.
- "Ciudadanos como protagonistas", escrito mimeografiado de la Universidad de Valencia, Facultad de Filosofía Política.

- García Méndez, E. (1999). *Infancia y Adolescencia. De los derechos y de la justicia*, Doctrina Jurídica Contemporánea / Distribuciones Fontamara.
- Gaitán, Ángel (1998). "Protagonismo infantil", en *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Actas del Seminario, Bogotá.
- Hodgson, David (1995). *Participation of Children and Young People in Social Work* (documento de trabajo).
- Janet, Stephanie (1998). *Child Participation, towards a conceptual framework*, EPP / UNICEF.
- "La participación de los niños y los adolescentes en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad democrática" (2000), V Reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social, Kingston, Octubre 9-13.
- Lansdown, Gerison (2001). *Promoting Children's participation in democratic decision-making*, UNICEF / Innocenti Insight, Italia.
- Liebel, Manfred (1994). *Protagonismo Infantil. Movimiento de niños trabajadores en América Latina*, Nueva Nicaragua.
- Lizarazo, N. y D. Polit (1997). *En la ruta del buen trato: Disponiéndonos para la revisión y el cambio*, CECAFEC, Ecuador.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago.
- Pérez, J.J. (1994). "El niño como sujeto social de derechos: Una visión del niño para leer la Convención", en *Niño y adolescente: Enfoques y contexto*, Radda Barnen.
- Toro Arango, Bernardo (1998). Ponencia dictada en el Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática. Familia y Comunidad en la Educación para la Democracia, México.
- Touraine, Alain (1999). *¿Qué es la democracia?*, FCE, México.
- UNICEF (1998). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Nueva York / Genova.

Índice

Presentación.....	7
Introducción a la primera edición.....	11
Prólogo a la primera edición.....	13
Pobreza moral. Reflexiones sobre política social amorala y la utopía posible.....	15
<i>Eduardo S. Bustelo Graffigna</i>	

Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia. Relatoría

La política social frente a la globalización.....	43
Políticas públicas y reforma del Estado.....	55
Nuevos enfoques.....	63
Nuevos sujetos sociales.....	81
Conclusiones.....	91
Bibliografía temática.....	93
Segundo Seminario “Políticas Públicas e Infancia”, UNICEF México, 1998. Ponentes.....	95

Políticas públicas para la infancia y las Mujeres. Perspectivas

Un enfoque de género. Las políticas contra la violencia intrafamiliar en México.....	99
<i>María del Rosario Campos Beltrán</i>	

La CDN y el Sistema Normativo Mexicano.
El sistema de responsabilidad penal juvenil.....119
Gimol Pinto
La participación de la infancia y la adolescencia
en las políticas públicas.....145
Yolanda Corona Caraveo

Infancia y política social, segunda edición, se terminó de imprimir en febrero de 2002. Se imprimieron 1000 ejemplares sobre papel cultural de 44.5 kilos (interiores) y cartulina couché de 255 gramos (cubiertas); en su composición se utilizaron tipos de la familia Zapf Calligrafic de 8, 9, 10, 14 y 17 puntos. Edición e impresión: Miguel Carranza, editor; Ventura G. Tena 185, altos 33, 06850 México, D.F., tel. 5740-8257. La edición estuvo al cuidado de Francisco Ornelas Picón.

