

# Cuadernillo N° I

## Estado, Política y Niñez



 Universidad Nacional de Entre Ríos

 FTS Facultad de Trabajo Social



Ministerio de  
**Desarrollo Social**  
**Presidencia de la Nación**

Secretaría Nacional de  
Niñez, Adolescencia y Familia

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



Ministerio de  
**Desarrollo Social**  
**Presidencia de la Nación**



# **1 Estado, Política y Niñez**

**Autores:**

*Mg. Isela Firpo  
Lic. Laura Salazar*

## **1. Estado, Política y Niñez**

---

**Coordinación general:**

Mg. Mariano Luongo

**Coordinación de contenidos:**

Dra. María Eleonora Murga

**Compaginación:**

Lic. Irene Roquel

Copyright: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN

Tte. Gral. J. D. Perón N° 524

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1038)

011-4338-5800

comunicacion@senaf.gov.ar

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

La Rioja 6

Paraná - Entre Ríos (3100)

Tel. 0343- 4310189

Impreso en Argentina

1° Edición, junio de 2011

1000 ejemplares

Esta publicación puede ser reproducida parcialmente siempre que se haga referencia a la fuente.

## **AUTORIDADES NACIONALES**

PRESIDENTA DE LA NACIÓN

***Dra. Cristina Fernández de Kirchner***

MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL

PRESIDENTA DEL CONSEJO COORDINADOR DE POLÍTICAS SOCIALES

***Dra. Alicia Margarita Kirchner***

SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

***Lic. Marcela Paola Vessvessian***

## **AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

***Ing. Jorge Gerard***

DECANA DE LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

***Mg. Sandra Arito***

VICE-DECANA DE LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

***Lic. Carmen Lera***



# Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Contenidos y Objetivos .....</b>	<b>11</b>
<b>Parte 1. Conceptos Previos .....</b>	<b>13</b>
<b>Parte 2. Breve reseña histórica de las políticas sociales en Argentina.....</b>	<b>17</b>
2.1 La respuesta desde el liberalismo, el positivismo y el catolicismo social a la cuestión social del momento histórico.....	20
2.2. Estado de Bienestar 1945-1975.....	26
2.3. Estado neoliberal. La política social en el marco del neoliberalismo .....	30
2.4. En los inicios del siglo XXI.....	35
2.5. La política social en las actuales configuraciones de lo social (2003-2010).....	36
<b>Parte 3. Construcción socio-histórica de la infancia.....</b>	<b>39</b>
3.1. Modos de comprender la infancia.....	39
3.2. La mirada de Ariès en la investigación histórica.....	40
3.3. Políticas para la niñez y Políticas de niñez: El caso argentino en los siglos XIX y XX.....	43
<b>Parte 4. Política y niñez en el advenimiento del siglo XXI.....</b>	<b>53</b>
<b>Guías de Lectura.....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>59</b>





## Presentación

En el marco de un Estado Nacional comprometido con la integración social y los Derechos Humanos, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación viene llevando adelante un proceso de transformación cultural e institucional, estructurada en base a un nuevo paradigma de políticas sociales.

Esto implica un abordaje integral de la complejidad social, y una concepción de las personas, sus familias y comunidades ya no como beneficiarios pasivos, sino como ciudadanos portadores de derechos y por lo tanto protagonistas de cambio.

Desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia trabajamos para superar la fragmentación de las miradas y las intervenciones aisladas, orientando las acciones al fortalecimiento de la familia, la promoción de redes intersectoriales locales y propiciando fuertemente la constitución de organizaciones y organismos de protección locales para la restitución, promoción y protección de derechos.

Uno de los hechos más importantes referidos a la coordinación de políticas fue el establecimiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) que se encuentra presidido por la autoridad a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y está conformado por los 23 Gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyas funciones “deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación” han permitido optimizar la capacidad de analizar las problemáticas nacionales y detectar prioridades regionales.

Por primera vez, las provincias participan activamente en la discusión y formulación de las políticas de infancia y familia a nivel federal, constituyendo un espacio de cooperación de profesionales, técnicos y funcionarios de todas las jurisdicciones con el compromiso de establecer lineamientos nacionales para la concreción de políticas de inclusión, con la familia como eje de acción.

Se trata de una mirada que implica trabajar en cada rincón de nuestro país, reconociendo las particularidades de cada región, para así fortalecer las redes comunitarias e interinstitucionales.

Siguiendo esta noción de integralidad y corresponsabilidad en el diseño y gestión de políticas, es que desde la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional se han venido implementando desde el año 2008 una serie de Seminarios a nivel nacional, en articulación con las Universidades Nacionales, resignificando el rol del ámbito académico como institución comprometida con la realidad y necesidades del país.

Este proyecto de formación se fundamenta en una modalidad de diseño y gestión basada en la articulación institucional entre las unidades académicas, las provincias y los municipios que conforman el sistema local de protección de derechos, constituyéndose en un antecedente fundamental para el desarrollo de las acciones de capacitación en todo el territorio nacional.

El presente material surge de ese desafío de articulación entre distintos actores, y está pensado como una herramienta conceptual y metodológica destinada a ofrecer recursos para la reflexión, el fortalecimiento y la formación de los equipos técnicos que se desempeñan en organismos provinciales, municipales y/o de dispositivos comunitarios vinculados a los procesos de transformación conceptual e institucional que se enmarcan en los lineamientos establecidos por la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Al mismo tiempo, se intenta mejorar la sinergia existente entre la participación, promoción, asistencia y prevención al servicio de la comunidad en general y de los niños y niñas en particular, articulando la transferencia de saberes y técnicas con la transformación de prácticas institucionales.

Los contenidos de estos manuales se elaboraron con un equipo de docentes del cuerpo académico de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, y el desarrollo de los mismos consiste en un recorrido dividido en tres módulos consecutivos, denominados: “Estado, Política y Niñez”, “Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de derechos en el Ámbito Local”, y “Prácticas y Metodologías de Abordaje”. Los mismos se encuentran atravesados por un eje teórico-práctico que permita la utilización de conceptos y su aplicación al análisis de la situación de los sistemas locales de promoción y protección, como modo de promover una actitud proactiva en el desarrollo de nuevas prácticas que se orienten a la efectivización de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.









# 1. Estado, Política y Niñez

## Autores:

*Mg. Isela Firpo*

*Lic. Lauza Salazar*

## Introducción

Estado, Política y Niñez son nociones habituales en el lenguaje de diferentes especialistas y también en nuestro decir diario.

A fuerza de repetirlas, o de “sobre-escribirlas”, parecen haber quedado cristalizadas en el imaginario social, como aspectos que acompañaron la convivencia social desde el principio de los tiempos o, en todo caso, tal como las entendemos en la actualidad

Cada una de ellas resguarda, sin embargo, múltiples experiencias individuales y colectivas de vida, a manera de un suelo en el que fue edificándose la historia de nuestro país y de las generaciones que nos precedieron, tanto como nuestras propias biografías y el germen de quienes nos suceden.

La relación entre estas tres nociones se instituye a su vez como un andamio en esa construcción, cuyo diagrama depende del modo con que se la encare.

No existe por tanto “una” historia, sino diferentes lupas que enfocan una constelación de hechos y factores a fin de establecer nexos, cruces, correspondencias o disidencias posibles entre ellos.

Este manual constituye -en este sentido- una invitación a introducirnos por los desfiladeros de la relación Estado-Política-Niñez, en clave de deconstrucción histórica.

Entendemos la idea de *deconstrucción* en la línea planteada por Carli (1994): *Como una tarea que agrava las fisuras de sistemas de interpretación fijos y que erigen lo social como un orden dado, con vistas a debilitar sus límites y las supuestas certidumbres que sostienen el devenir histórico.*

La deconstrucción que efectuamos consta de dos partes interconectadas pero distinguidas en el tratamiento, sólo a los fines pedagógicos:

- La primera tiene que ver con la vinculación Estado y corrientes de pensamientos; lo que habla de panoramas socio-políticos-culturales determinados y que define políticas de Estado en torno a las manifestaciones que adquiere la Cuestión Social en diferentes momentos históricos.
- La segunda remite, por su parte, a modos específicos de comprender la niñez y a las políticas que comportan, como señal de época, en el acontecer argentino.

El desarrollo que presentamos a continuación se nutre de los aportes de diversos/as autores/as de los cuales destacamos aquellas definiciones y/o consideraciones que nos parecen especialmente relevantes.

Consignamos también notas aclaratorias entre los párrafos, o al final de un tema y antes de iniciar otro, a fin de contribuir a una mejor comprensión de las ideas y relaciones que se plantean.





## Objetivos:

- Promover la comprensión de la relación Estado-Política-Niñez, como construcción socio-histórica.
- Identificar aspectos centrales de esa relación y las modalidades que adopta en determinadas épocas en nuestro país.
- Contribuir al fortalecimiento de sistemas de protección integral de la niñez.

## Contenidos:

### Parte 1:

Conceptualizaciones sobre Orden, Conflicto, Integración Social; Cuestión Social; Intervención Social; Institucionalidad Social; Política Pública y Política Social.

### Parte 2:

Breve reseña histórica de las políticas sociales: La construcción del Estado Nacional y las políticas sociales a fines del siglo XIX y principios del XX. Estado Liberal (1880-1930); Estado de Bienestar (1945-1975); Estado Neoliberal (1976-2001); La política social en las actuales configuraciones de lo social (2003-2010).

### Parte 3:

La construcción socio-histórica de la Infancia: Modos de comprender la infancia; La mirada de Ariès en la investigación histórica; Políticas para la niñez y políticas de niñez: El caso Argentino en los siglos XIX y XX.

### Parte 4:

Política y niñez en el advenimiento del siglo XXI.







## Parte

# 1 Conceptos previos

La pregunta acerca de *¿Cómo se logra la vida colectiva? o ¿Cómo es posible la existencia de la sociedad?* nos remite a preguntarnos acerca del *orden*, ya que es mediante un tipo de orden que las sociedades, los pueblos, logran la convivencia.

La pregunta por el orden remite a su vez a la búsqueda de una explicación (de tipo filosófico, sociológico y político) sobre *'modelos ideales'* para salvaguardar la vida de conjunto y la reproducción de la sociedad.

Es decir que coexisten diferentes modos de comprender/explicar el *"orden social"*; los preponderantes son: como *"orden dado"* o como *"orden construido"*.

El *"orden dado"* es aquel que explica al orden como natural, revelado, existente más allá de la voluntad de los hombres, por ello considerado inmutable, incuestionable. Pensado como dogma, sea impuesto por un ser superior divino –teológico– como por los regímenes totalitarios de gobierno.

El *"orden construido"* es aquel construido por el hombre, por lo tanto posible de ser cuestionado y modificado por la misma acción del hombre.

Otras son las preguntas que surgen luego: *¿Quién construye ese orden: algunos o muchos?*

Y la pregunta inevitable: *¿Para quiénes: para todos, para la mayoría o para una minoría?*

Las respuestas a estas preguntas nos llevan a abordar los conceptos de *conflicto e integración*.

El *conflicto* es precisamente: *"choque, combate... Lucha, antagonismo..."* Mientras que la *integración* puede ser entendida como *"proceso de unificación de varias entidades antagónicas"*; refiere a la posibilidad de formar parte de un todo, más allá de las diversas singularidades. (Pequeño Larousse, 1990).

Luciano Andrenacci (2002:168), siguiendo a Robert Castel, llama *integración social* a: *"...un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo 'un lugar' físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese 'lugar'"*.

Continuando con la complejización del tema, podemos decir que el *conflicto* es parte constitutiva del orden, ya que la posibilidad de *integración* siempre significa *lucha* entre intereses sectoriales opuestos, la cual puede llevar al riesgo de ruptura del orden establecido e incluso a la *desintegración* de una sociedad. Este riesgo de ruptura de la cohesión de una sociedad es lo que comúnmente se conoce como **cuestión social**.

Trayendo nuevamente a Andrenacci: *"llamamos cuestión social a un problema en los mecanismos de integración social"* (2002:168).



Diversos autores desarrollan el concepto de **cuestión social**. La mayoría hace hincapié en que la posibilidad de ruptura de la cohesión social se da a partir de la desigualdad de base que se establece ante la instauración del Sistema Capitalista. Desigualdad que se expresa entre aquellos que son propietarios de los bienes de producción (bienes, dinero, créditos, tierra, maquinarias, etc.) y quienes solamente poseen la mano de obra o fuerza de trabajo.

Esta perspectiva restringe la concepción de desigualdad al aspecto económico.

Uno de ellos es Robert Castel, quien la define como:

*"...la aporía fundamental a través de la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura..." (1997:20).*

Otros autores plantean otros elementos para pensar la cuestión social.

Tomaremos aquí a Luiz Wanderley (1996), quien considera las características diferenciales de la cuestión social latinoamericana en relación con la europea. Este autor plantea que en el caso de nuestro continente los conflictos que surgen en la cuestión social expresan desigualdades asociadas fundamentalmente a la conquista y colonización de esta región por parte de culturas y pueblos europeos. Así, en los países de Latinoamérica la cuestión social expresa la conflictividad asociada a las desigualdades históricamente relacionadas con la cuestión indígena, la cuestión de los negros, la cuestión de la mujer y la cuestión de la organización nacional, entre otras.

Luiz Wanderley (1996) dice:

*"... sustentaré que la cuestión social fundante, que permanece vigente con formas variables en estos 500 años desde el descubrimiento a nuestros días, se centra en las extremas desigualdades e injusticias que reinan en la estructura social de los países latino-americanos, resultantes de los modos de producción y reproducción social, de los modos de desarrollo, que se formaron en cada sociedad nacional y en la región. Ella se funda en los contenidos y formas asimétricas asumidas por las relaciones sociales, en sus múltiples dimensiones económicas, políticas, culturales, religiosas, con acento en la concentración de poder y de riqueza de clases y sectores sociales dominantes y en la pobreza generalizada de otras clases y sectores sociales que constituyen las mayorías poblacionales, cuyos impactos alcanzan todas las dimensiones de la vida social, de lo cotidiano de las determinaciones estructurales."*

Ante la falla o ausencia de mecanismos de integración, desde el sector dominante (puede ser el gobierno que accede a la dirección del Estado, grupos religiosos, económicos o políticos), se definen acciones destinadas a restaurar la fisura, tendiendo a la integración social. A esto se denomina **intervención social**.

Asimismo, para cada momento histórico-político se va conformando una **institucionalidad social**, *"constituida por un conjunto de organismos, normas, símbolos, reglas de juego formales e informales, cuyas combinaciones disminuyen la incertidumbre y encuadran la relación que en el ámbito de lo público entablan entre sí los actores participantes de la 'cuestión social'" (REPETTO, 1995:13).*

En síntesis, podemos decir que la cuestión social expresa la situación de desigualdad en la distribución de la riqueza, del poder y del saber.



Cuando el Estado asume la responsabilidad de actuar en los conflictos que expresan la cuestión social, entonces interviene por medio de lo que se denominan las políticas de Estado (Grassi, 2003:23), direccionando las mismas –supuestamente- en función de los intereses generales.

**Nota:**

Decimos “supuestamente” ya que, según las concepciones ideológico-políticas de aquellos que asumieron los designios del gobierno nacional en el transcurso de nuestra historia, las políticas de Estado fueron dirigidas en muchos casos a intereses sectoriales o de grupos representativos del poder económico y político del país, tal como veremos en el desarrollo de este manual.

En este marco, consideramos a las **políticas sociales** como aquellas políticas de Estado que *“(...) tienen la capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el estado se constituye en actor en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento”* (GRASSI, 2003:23).

Los diferentes modelos que asumió el Estado argentino a lo largo del tiempo, respondían a una concepción particular respecto de la relación entre Estado-Sociedad civil-Mercado, y es desde allí que las políticas sociales tomaron diversas características.

Desde estas definiciones previas fue pensada a su vez, **la política para la infancia argentina**.

En este sentido, veremos en el próximo apartado cómo se dio este *juego entre políticas de Estado, políticas sociales y políticas para la infancia*, en el momento del surgimiento de nuestro Estado-Nación, particularmente a partir del siglo XIX.

**A modo de Síntesis:**

- **Orden:** Tipo o modelo de relaciones al interior de una sociedad que posibilita la convivencia.
- **Conflicto:** Lucha que se da entre sectores en defensa de intereses antagónicos.
- **Integración Social:** Proceso por el cual los sujetos se sienten parte –física y simbólicamente- de una organización social determinada, la que a su vez les posibilita acceder y permanecer en la misma mediante mecanismos de protección.
- **Cuestión Social:** Expresión de aquellos conflictos que ponen en riesgo la cohesión de una sociedad y que expresan fallas o ausencia de los mecanismos de integración social.
- **Intervención social:** Mecanismo destinado a restaurar las fisuras de una sociedad, tendiendo a la integración social.
- **Institucionalidad social:** Con-junción de organismos, normas, símbolos, reglas, de juego formal e informal, que se da en la relación de los diversos actores par-tícipes del ámbito de lo público.
- **Política de Estado:** Dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión –o en nombre- de intereses generales.
- **Políticas sociales:** Políticas de estado tendientes a resguardar los derechos sociales de los ciudadanos (tales como vivienda, educación, salud, recreación, deporte, seguridad social, etc.)









## Parte

# 2 Breve reseña histórica de las políticas sociales en Argentina

### La construcción del Estado Nacional y las políticas sociales a fines del siglo XIX y principios del XX

Para realizar una breve reseña histórica respecto de las políticas sociales en Argentina, consideramos pertinente ubicarnos a fines del siglo XIX como el momento de concentración de las miradas políticas e ideológicas que transitaban en nuestro país con la finalidad de resolver aquellos problemas que ponían en riesgo el orden social que se deseaba imponer.

#### Configuraciones sociales a fines del siglo XIX

En Europa se estaba dando la instauración del capitalismo, a partir de la Revolución Industrial (Inglaterra) y la Revolución Francesa. Estas dos revoluciones que se dan en el continente europeo, presentan particularidades diferentes. La Revolución Industrial refiere a las transformaciones tecnológicas, económicas y culturales que se dieron en el modo de producción desde fines del S. XVII a mediados del S. XVIII, el cual llevó a la sustitución progresiva de la producción básicamente agrícola, por la industrial, derivando en la consolidación de lo que hoy conocemos como el sistema capitalista. Por su parte la Revolución Francesa refiere fundamentalmente a las transformaciones que se dieron en el campo político-ideológico, en la búsqueda de sustituir la monarquía absoluta por un sistema republicano de gobierno.

Eric Hobsbawm, habla de la “Doble Revolución”, dando cuenta de la necesidad de analizar el proceso de ambas revoluciones de manera conjunta:

*“... La gran revolución de 1789-1848 fue el triunfo no de la ‘industria’ como tal, sino de la industria ‘capitalista’; no de la libertad y la igualdad en general, sino de la ‘clase media’ o sociedad ‘burguesa’ y liberal; no de la ‘economía moderna’ sino de las economías y estados en una región geográfica particular del mundo (parte de Europa y algunas regiones de Norteamérica), cuyo centro fueron los estados rivales de Gran Bretaña y Francia. La transformación de 1789-1848 está constituida sobre todo por el trastorno gemelo iniciado en ambos países y propagado enseguida al mundo entero” (1999:9).*

Las corrientes de pensamiento presentes en este momento (cuyo desarrollo específico se realiza en las páginas siguientes), que intentan dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social, producto de la instauración del capitalismo son:

- el **liberalismo**, bajo la premisa de un Estado mínimo que no debía intervenir en otra cosa que no fuese garantizar el derecho a la propiedad privada y los derechos individuales, y la difusión de la autonomía del individuo a partir de su capacidad de dictarse sus propias normas;
- el **positivismo**, basado en la búsqueda de las causas de los problemas sociales desde la mirada científica, estableciendo patrones de lo normal y lo anormal o patológico –tanto en lo individual como en lo colectivo–;



- el **catolicismo social**, que desde su fe daba recomendaciones a los feligreses a fin de sostener una convivencia armónica entre los diferentes sectores;
- el **socialismo**, propugnando por una sociedad igualitaria a partir de la sustitución del sistema capitalista –productor de la desigualdad de base-;
- el **anarquismo**, cuyos principios ponían énfasis en la libertad del individuo (sobre todo de los trabajadores) y en la crítica a la autoridad representada por el Estado. (SURIANO, 2004:26)

A fines del siglo XIX, Argentina salía de las luchas internas entre federales y unitarios, intentando constituirse como Estado-Nación, para lo cual había que tomar decisiones respecto del **modelo político-económico** que sería más conveniente para el país.

El sector político que asume entonces el gobierno lleva adelante fundamentalmente las **ideas liberales y positivistas** y decide organizar el país bajo el **modelo agroexportador**, en el marco del concierto de las naciones, a partir del cual los centros de poder mundial (particularmente Inglaterra) en los cuales el proceso de industrialización (o la instauración del capitalismo) alcanzaba un desarrollo inusitado, demandaban de las colonias (particularmente latinoamericanas) la materia prima proveniente de la producción agrícola-ganadera.

Ante esta alta demanda, la clase dirigente (tanto económica como política, que en general coincidían) veía como la mejor, sino la única, alternativa para el desarrollo económico y el progreso social, organizar a la nación como “el granero del mundo”; es decir adecuar el país a las exigencias europeas. Para ello el modelo agroexportador era el apropiado.

Como decíamos, respecto de las ideas políticas, el **liberalismo** y el **positivismo** actuaban como ideas sustentadoras de este modelo, orientando la misión estatal.

Desde este punto de vista el Estado tiene un rol mínimo: garantizar la propiedad privada, los derechos individuales, la seguridad interior y la defensa nacional. En la relación Estado-Sociedad civil-Mercado, el Estado no tiene injerencia en lo económico, ya que deja en manos del

Mercado la regulación del juego entre oferta y demanda; así como tampoco incide en aquellos problemas denominados “sociales” (la pobreza), delegándolos a la Sociedad Civil.

### Estado liberal (Estado mínimo o de mínima intervención)

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL	MERCADO
Garantiza los derechos y libertades individuales, la propiedad privada, la seguridad interior, la defensa nacional.	Asume la resolución de los problemas sociales mediante asociaciones civiles	Libre juego de la oferta y la demanda sin posibilidad de intervención del Estado en lo económico y en lo social.

Por otra parte, era necesario realizar algunas transformaciones de tipo territorial, demográfica y cultural:

1) **Territoriales:** Se necesitaría mayor cantidad de tierra para la producción agrícola-ganadera. Esto implicaba extender el dominio de las tierras al sur del país, ya que el territorio conquistado a los aborígenes llegaba sólo hasta el sur de Buenos Aires, quedando parte de la actual zona pampeana y patagónica, en manos de aquellos.

2) **Demográficas:** Se requeriría mayor cantidad de mano de obra. La población de entonces en nuestro país era escasa para el modelo que se quería implantar. Si se aumentaban las tierras productivas, iba a ser necesario mayor cantidad de personas destinadas a la producción, sumado a que el tipo de producción extensiva que se pensaba realizar, requería de mucha mano de obra ante los rudimentarios avances tecnológicos. El lema tan conocido de Sarmiento de “*Gobernar es poblar*”, sintetiza esta idea.

3) **Culturales:** La clase dirigente de entonces creía necesario modificar las pautas culturales del pueblo argentino, ya que la población autóctona –los gauchos y los pueblos originarios-, era considerada no apta para la producción agrícola. Y siguiendo con los lemas, a este punto corresponde sin lugar a dudas el de “*Civilización o Barbarie*”, tan presente en ciertos momentos de nuestra historia y tan actual como entonces.



Las decisiones políticas que se tomaron en relación a estos obstáculos fueron:

1) *La Conquista del Desierto*: Campaña a cargo del Gral. Julio A. Roca llevada adelante en 1879 que implicó el exterminio de los pueblos originarios (mapuches, tehuelches y ranqueles) que habitaban las tierras del sur de Buenos Aires, la Pampa y la Patagonia, con el fin de tener el dominio total éstas y destinarlas a la producción agrícola y ganadera.

2) *La política inmigratoria*: Se decide promover la inmigración de población europea (especialmente provenientes de los países nórdicos: Inglaterra, Alemania, Suecia, etc.) bajo la promesa de entregarles la propiedad de tierras y herramientas para la producción agrícola, con lo cual se da respuesta a los problemas demográficos. También se resolvería el "problema cultural", ya que esta inmigración posibilitaría la implantación de la "civilización europea" en el territorio argentino, sustituyendo la "barbarie autóctona", considerada "no apta" para el nuevo proyecto nacional.

3) *Infraestructura*: Se desarrolla, con capitales ingleses, la construcción de ramales ferroviarios con la finalidad de asegurar y hacer más rápida la salida de la producción del interior del país hacia los puertos de Buenos Aires y Rosario, desarrollo en concordancia con el modelo agro-exportador.

A medida que las políticas definidas para la instauración del proyecto nacional se van ejecutando, surgen problemas que generan diferentes respuestas desde la clase dirigente del momento.

A fines del siglo XIX la cuestión social ponía en riesgo el orden social deseado.

Suriano comenta que la cuestión social del momento se expresaba en una "multitud de problemas vinculados a los sectores populares... la presencia de una masa de desocupados que no sólo crecía naturalmente sino también alimentada por la llegada incesante de miles de migrantes ultramarinos; por otro lado, el brusco y desordenado crecimiento de las áreas urbanas (Buenos Aires y Rosario centralmente) generaron hacinamiento y falta de higiene en las viviendas populares

*que se sumaron a la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad propagando una infinitud de enfermedades 'físicas y morales'" (2004:10)*

Los inmigrantes traían consigo ideas diferentes a las presentes en nuestro territorio, que los llevarían a impulsar reclamos, fundamentalmente relacionados con mejoras en las condiciones de vida y laborales; reclamos que paulatinamente serían asumidos por los sectores populares, haciendo visible la conflictividad del momento.

Si bien las primeras huelgas datan de fines del siglo XIX, las luchas de mayor intensidad y de manera sistemática se producen en la primera década del siglo XX, obligando al gobierno a desplegar una serie de medidas represivas, incluyendo aquellas de origen legislativo con el fin de regular el conflicto.

#### **Nota:**

Esto refiere tanto a la represión de tipo policial hacia las manifestaciones obreras (como en la *Semana Sangrienta*), como a aquellas leyes dictadas por el Congreso del momento, tendientes a sancionar a aquellos que participaban en manifestaciones, revueltas, huelgas, etc., (como la *Ley de Residencia* de 1902, por la cual se penaba con la repatriación a aquellos inmigrantes que participaban).

Las ideas disidentes (socialismo y anarquismo) eran consideradas como un mal o "enfermedad moral", que había que desterrar –al igual que las epidemias– debido a que ponían en cuestión el orden deseado.

#### **Manifestaciones de la Cuestión Social hacia fines del S.XIX y principios del S.XX:**

- Condiciones de trabajo de explotación = conflictos obreros.
- Desocupación = pobreza.
- Concentración demográfica en los centros urbanos = hacinamiento.
- Deficiencias sanitarias = epidemias-enfermedades infecto-contagiosas.
- Reclamos por los Derechos Sociales y Laborales.



## 2.1. La respuesta desde el liberalismo, el positivismo y el catolicismo social a la cuestión social del momento histórico

Es de acuerdo a la manera de comprender e interpretar el origen o las causas de los problemas, que se elaboran las respuestas a los mismos. Es decir, según desde qué perspectiva se analice la cuestión social, será el tipo de políticas que se construyan.

Pensado de otra manera, toda política (y los dispositivos, normas, acciones que de ella emanan) refiere a una corriente de pensamiento (perspectiva) filosófica e ideológica desde la cual se piensan los proyectos nacionales y las respuestas a las manifestaciones de la cuestión social.

Como mencionamos anteriormente, las ideas hegemónicas de la época eran el liberalismo, el positivismo y el catolicismo social. Cada una de estas perspectivas interpretaba dicha conflictividad y actuaba acorde a sus ideas en la resolución de los problemas sociales.

**Es así que a fines del siglo XIX la resolución de los problemas sociales va a estar disputada por el liberalismo, el catolicismo y el positivismo.**

Con fines pedagógicos y de adaptación de los contenidos al formato de manual, realizamos una división de estas concepciones, pero debe quedar en claro que las tres intervenían sobre la cuestión social del momento; construyendo una institucionalidad adecuada a cada una de ellas.

Es preciso tener presente –además– que estas corrientes de pensamiento no quedaron estáticas y muertas allá por el siglo XIX-XX, sino que aún hoy están presentes en la realidad diaria.

Esto se puede apreciar en las acciones cotidianas, no sólo de los trabajadores de las diversas instituciones públicas (gubernamentales o no), sino también en los discursos y las prácticas de cada uno de los ciudadanos y de los diversos grupos sociales ante los problemas en los cuales están involucrados sectores vulnerables.

### El catolicismo social

En nuestro país (y en Latinoamérica) la religión católica ha sido adoptada con mayor extensión a lo largo del tiempo, ya que se despliega desde la conquista y colonización de América hasta nuestros días, impregnando con su lógica los diversos mecanismos que intentaron, e intentan, dar respuesta a los problemas de integración social.

En la época colonial la Iglesia católica había asumido la resolución de los problemas sociales, mediante las instituciones que se encontraban bajo su dominio (asilos, hospitales, orfanatos, congregaciones, escuelas, universidades, etc.).

Acorde a la concepción teológica, el orden social es establecido por Dios (dentro del cual hay ricos y pobres), siendo la actitud caritativa –a través de la limosna– el medio para lograr la armonía en la convivencia, sin que ello implique el fin de las desigualdades sociales. Los pobres, por su condición de tal, tienen asegurado el reino de los cielos (*“Bienaventurados los pobres porque de ellos es el reino de los cielos”*), mientras que los ricos sólo pueden acceder a aquél, según la actitud caritativa que tengan en la vida terrenal.

Esta mirada respecto de la asistencia a los pobres, llevará –a su vez– a una primera diferenciación entre el “buen pobre” y el “mal pobre”, acorde a la actitud de agradecimiento y pasividad del sujeto que reciba la ayuda. Ya que la ayuda *no es concebida como un derecho*, sino que es la actitud necesaria a fin que se cumpla con lo dispuesto según las sagradas escrituras y de esta manera mantener una convivencia armónica.

**Así, la subjetividad que se construye es la de un sujeto pasivo, ya que su vida depende de la “divina providencia” y sólo le resta aguardar apaciblemente y pacientemente que Dios modifique su situación ya que él por sí mismo no puede ir contra la decisión divina (*“Si Dios así lo quiso”, “Hay que aceptar la decisión del Señor”*).**



A través del tiempo la Iglesia misma va resignificando su accionar, acorde a los conflictos sociales que se daban fundamentalmente en Europa (pauperización, luchas obreras, etc.).

Es así que a fines del siglo XIX, más precisamente a partir de la redacción de la Encíclica *Rerum Novarum* (1891), por parte del Papa León XIII, se producen ciertas modificaciones en esta forma de comprender e intervenir en los problemas sociales desde la Iglesia católica, dando origen a lo que se denominó **doctrina social de la Iglesia**, representada como corriente de pensamiento en el **catolicismo social**. Esta encíclica refiere a la cuestión social del momento (incluso hace referencia a la "cuestión obrera"), expresada prioritariamente en los conflictos patrón-obrero (o capital-trabajo en términos marxistas) y la situación de extrema pobreza que afrontaban los países europeos producto de la instauración del capitalismo.

Desde esta mirada, la Iglesia modifica su accionar político proponiendo una serie de medidas tendientes a disminuir dicho conflicto, reclamando la intervención del Estado en relación a las condiciones laborales.

Algunas de las medidas solicitadas en la misma Encíclica eran:

- ***el descanso dominical debe ser la condición de toda relación contractual***
- ***la limitación de la duración del trabajo cotidiano***
- ***la prohibición de dejar entrar al niño a una fábrica hasta cierta edad***
- ***la protección de la mujer***
- ***la protección de la mujer según establecen las asociaciones profesionales***

En nuestro país los adherentes a esta doctrina tuvieron una participación activa en diversos ámbitos políticos, reclamando ciertas propuestas legislativas referidas a las condiciones de los trabajadores. Particularmente en los reclamos vinculados a la mujer y a los niños el objetivo estaba centrado en el cuidado de la familia – considerada doctrinariamente como institución básica de la sociedad-; en tanto que el descanso dominical era estipulado a los fines de que el obrero y su familia cumplieran con la celebración litúrgica.

Es decir que estas propuestas no tenían la intencionalidad de transformar la situación de pobreza y de desigualdad de hombres, mujeres y niños. Por el contrario, en la misma encíclica se justifica el orden social vigente, así como el derecho a la propiedad privada y el derecho al enriquecimiento, siempre y cuando se mantenga la actitud caritativa.

La acción política de la Iglesia presentó una fuerte ruptura, en la segunda mitad del siglo XX (1960), con lo que se configuró como **Teología de la Liberación**, a partir del **documento de los obispos del Tercer Mundo**, que ponía en cuestión el estado de desigualdad y opresión en el cual se encontraban los pueblos latinoamericanos (y del tercer mundo en general) a partir del enriquecimiento y desarrollo de los países centrales.

Desde esta postura se revaloriza la justicia social y la dignidad del hombre y de los pueblos, criticando a todos aquellos sistemas políticos que se sostienen a partir de la desigualdad social, llevando a los pueblos a la pobreza y la opresión.



## El liberalismo

El liberalismo es la corriente de pensamiento que brinda el sustento filosófico del capitalismo.

No pone en cuestión el orden social vigente, sino que por el contrario, considera la situación de pobreza como consecuencia de los “efectos no deseados” del proceso de industrialización iniciado en los países europeos.

Desde esta corriente, la pobreza era vista como consecuencia de la inmoralidad, ya que todo aquel que caía en ella daba cuenta de su incapacidad para dictarse por sí mismo las normas –consideradas apropiadas desde los sectores de poder- para el progreso social. De esta concepción provienen frases fuertemente vigentes tales como: “*El que no trabaja no progresa*”; “*Los pobres no progresan porque no tienen educación*”, etc.

Es decir, se deposita la responsabilidad de la situación de pobreza en el sujeto y su disposición o no para el trabajo, sin analizar que es el mismo sistema capitalista que genera per-se las condiciones de desigualdad y pobreza de aquellos que sólo poseen su fuerza de trabajo.

En 1823 se crea la “**Sociedad de Damas de Beneficencia**” promovida por Rivadavia a partir de la influencia que ejercían en él las ideas liberales de la época, por las cuales se delegaba a la sociedad civil la responsabilidad de la intervención social sobre los sectores empobrecidos.

Las diferentes investigaciones sobre esta Organización (Passanante, 1987; Tenti Fanfani, 1989; como otras más actuales) coinciden respecto de las características centrales de la misma:

- Tuvo casi en exclusividad la intervención sobre las manifestaciones de la cuestión social desde su creación hasta su declinación, que se da a mediados del siglo XX, cuando el Estado se hace cargo de las políticas sociales.

- Si bien se decía una organización privada, sus fondos provenían tanto de los aportes privados como de fondos que el Estado nacional proveía.
- Tenía un carácter femenino, ya que sólo podían pertenecer a esta organización las mujeres de la alta sociedad para que llevaran adelante las obras de beneficencia; y las primeras destinatarias de su acción eran también las mujeres, por considerar que la mujer es la educadora moral por excelencia.

Desde esta concepción, el accionar de la “*Sociedad de Damas de Beneficencia*” estaba basado en la tutela entendida como una relación entre ricos y pobres donde los sectores acaudalados “tutelan” a los pobres mediante consejos de orden moral, de manera tal que éstos incorporen los valores morales necesarios para lograr ser un hombre o mujer “de bien” y “trabajador”, para -de esta manera- salir de la situación de pobreza.

La moralización constituye la modalidad de intervención, cuyo sistema de “ayuda” se centraba en el **control de los valores morales más que en la distribución de bienes materiales**, o, en todo caso, éstas quedaban supeditadas a la “buena conducta de los beneficiarios”.

El tutor era un modelo de socialización que debía seguir el pobre para alcanzar el bienestar.

Podemos sintetizar diciendo que la política social y la política dirigida a la niñez de esos momentos estaban a cargo de esta organización privada.

Durante su reinado –de aproximadamente un siglo- se crearon en la mayoría de las provincias argentinas diversas instituciones, prioritariamente asilos, tanto para ancianos como para niños, centrándose su accionar en ciudad y provincia de Buenos Aires.



## El positivismo y su mirada científica

En nuestro país el positivismo es asumido por un grupo de intelectuales que abona la conformación del Estado-Nación a partir de la **idea de orden y progreso, buscando en la ciencia la explicación de las causas de la pobreza.**

A partir de la cuestión social de fines del siglo XIX, surge también un movimiento conocido como *movimiento médico higienista*, que si bien era liderado por profesionales de la medicina, incorpora a intelectuales y políticos, unidos por la convicción de la necesidad de la racionalización de las prácticas destinadas a dar respuesta a la cuestión social.

La idea de integración social se plasma a través la higiene social, entendiendo esto no sólo en relación a lo físico sino también desde lo ideológico, dirigido explícitamente contra las ideas anarquistas y socialistas traídas inicialmente por los inmigrantes europeos, pero también en relación a la población nativa de entonces.

### El despliegue de las acciones

Vimos ya al inicio del apartado cuáles eran los problemas a través de los cuales se expresaba la cuestión social de fin de siglo XIX: Argentina se configuraba como un país agro-exportador, dibujando un mapa social de sectores de alta concentración de riqueza (la oligarquía agrícola ganadera) y amplias capas de la población en condiciones de extrema pobreza.

En las principales ciudades (Buenos Aires, Rosario) se instalaban talleres e incipientes industrias, que incorporaban como obreros fundamentalmente a la masa de inmigrantes. Las situaciones de pobreza, eran tanto urbanas como rurales.

Estos cambios económicos y crecimientos demográficos motivan a que la clase dirigente considere que las condiciones de vida de los trabajadores y los sectores más pobres ponían en peligro no sólo su propia salud, sino que amenazaban el orden social, ya que las enfermedades que los obreros podían contraer, se expandían al resto de la población, a la vez que malas condiciones laborales podían ser germen de reacciones sociales.

Inspirados en el positivismo, intentan organizar el país en base a la mirada científista, generando una institucionalidad adecuada para ello, siendo los pilares la educación, la salud y las instituciones de asistencia social.

En el campo de la educación, la ley 1420 de 1884 fue el pilar para formar el *“pueblo de la Nación Argentina”*. La inmigración había traído como dificultad la diversidad de idiomas, de culturas, de símbolos, de costumbres; se tornaba imprescindible la conformación de un pueblo con una lengua en común y con una simbología patria que los represente como habitantes del suelo argentino. La intencionalidad era la homogenización de la población fundamentalmente respecto de lo cultural. Lograr, por medio de la educación, una población homogénea (superando las diferencias entre nacionalidades) y civilizada (entiéndase como “cultura”) que posibilite el “progreso” de la nación.

De las consecuencias de esta política educativa –como la de muchas otras en estos momentos– podemos resaltar aspectos negativos y también positivos.

Rescatamos fuertemente la importancia que se le dio a la educación a partir de la ejecución de esta Ley Nacional de Educación, que establecía:

*“Artículo 1º- La escuela primaria tiene por único **objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad.***

*Artículo 2º- La **instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene.***”

Estos artículos dan cuenta de la racionalidad existente desde este movimiento y la dirigencia política que los representaba. Se puede observar cómo está presente la *cuestión moral* (elemento básico para la lucha contra la pobreza), la necesidad de *instrucción intelectual* (para lograr formar una razón adecuada para el desarrollo) y la importancia del *cuidado físico* (en relación a los problemas de salud que en esos momentos se presentaban). La frase *“cuerpo sano, mente sana”*, da cuenta de esta idea.





En tanto los principios de que la instrucción primaria debe ser *obligatoria, gratuita, gradual y conforme a los preceptos de la higiene*, también habla de esa científicidad. Y algo más, la convicción de que allí el Estado no podía dejar de estar presente. El Estado tenía el deber de actuar a fin de consolidar el orden deseado y eso implicaba incluir una variante en la concepción del Estado liberal de mínima intervención. Desde este enfoque, tanto en educación como en salud, el Estado era un actor primordial.

A principios del siglo XX el conflicto fundamental lo constituían las luchas obreras en reclamo por las condiciones salariales y laborales en general, sumándose además conflictos que tenían que ver con las condiciones de vida de la mayoría de los inmigrantes (Por ejemplo: La Huelga de Inquilinos, la Rebelión de las Escobas, llevadas adelante por mujeres y niños).

Estos reclamos estaban inspirados por el anarquismo y el socialismo, ideas consideradas "peligrosas" –desde el sector dirigente–, que proclamaban la eliminación del sistema capitalista por ser el responsable de la desigualdad social y generador del enriquecimiento de un sector minoritario de la sociedad (los patrones) a costa del empobrecimiento de un sector mayoritario (los trabajadores).

*Las ganancias de aquellos que son los dueños de los medios de producción (tierra, maquinarias, inmuebles, tecnología, capital, etc.) jamás serán iguales a las ganancias de aquellos que sólo son dueños de su fuerza de trabajo.*

Las respuestas a estos conflictos fueron tanto de tipo represivas como moderadoras. Así, fueron aprobadas la Ley de Residencia (que permitía la expulsión del país de aquellos inmigrantes que perturben el orden), la Ley de Defensa Social (prohibición de entrada al país de extranjeros con antecedentes políticos; prohibición de reuniones anarquistas; tipificación de delitos y sus penas -desde seis meses de prisión hasta la pena de muerte); la creación de la "Comisaría de Investigaciones" (para controlar las actividades políticas).

Además, la sanción de la Ley Sáenz Peña (en 1912, que establece el voto semi-universal -sólo para varones-, secreto y obligatorio), Ley orgánica del Departamento de Trabajo, Proyectos de Ley de Accidentes de Trabajo, y de Jubilaciones (no para todos los trabajadores sino para los ferroviarios).

### **Nota:**

La Ley 4144 o Ley de Residencia, sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 1902, establecía:

*Artículo 1º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes.*

*Artículo 2º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público.*

*Artículo 3º: El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada al territorio de la república a todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los artículos anteriores.*

*Artículo 4º: El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tendrá tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo, como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque.*

*Artículo 5º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.*



DIMENSIÓN ECONÓMICA	DIMENSIÓN POLÍTICA	DIMENSION IDEOLÓGICA	DIMENSIÓN CULTURAL
<p><b>MODELO AGROEXPORTADOR</b></p> <p>Modelo económico basado en la exportación de la producción primaria agrícola-ganadera- e importación de productos manufactureros</p>	<p><b>PROYECTO "GENERACIÓN 80"</b></p> <p><b>Pilares para la organización del Estado-Nación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar la autoridad nacional</li> <li>• Fomentar el progreso de la nación</li> <li>• Formar un Estado Liberal (mínima intervención)</li> </ul>	<p><b>CORRIENTES DE PENSAMIENTO HEGEMÓNICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalismo</li> <li>• Positivismo</li> <li>• Catolicismo Social</li> </ul> <p><b>CORRIENTES DE PENSAMIENTO CONTRA-HEGEMÓNICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialismo</li> <li>• Anarquismo</li> </ul>	<p><b>CIVILIZACIÓN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Racional,</li> <li>• Europeizante,</li> <li>• Elitista,</li> <li>• antropocéntrica</li> </ul> <p><b>BARBARIE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecológica,</li> <li>• Originaria</li> </ul>



## 2.2. Estado de Bienestar 1945-1975

### Contexto internacional que propició la configuración del Estado de Bienestar

En los países occidentales el Capitalismo ingresa a su fase monopólica, lo que implica un cambio en su modo de acumulación que se expresa de diversos modos, y en algunos países con una fuerte recesión (caída de la bolsa de Wall Street en 1929, en Norteamérica) que exige la intervención del Estado en los aspectos económicos, función negada desde el Liberalismo pero que debe permitir, para la sobrevivencia del propio mercado.

Esta situación plantea una nueva forma de entender la relación Estado-mercado-sociedad, considerando que el eje para mantener la producción y la fortaleza del sistema es propiciar el pleno empleo (en síntesis, si se tiende a que todos tengan empleo, todos podrán consumir y así lograr la fluidez del mercado).

Esta perspectiva es planteada por el economista y financista inglés John Keynes (1883-1943), y considera que mediante la intervención estatal se debe proteger no sólo a los trabajadores sino también a las áreas de la economía más desfavorables.

Keynes, es quien presenta el programa económico que logra superar la depresión del '30.

Por otra parte, las ideas socialistas y comunistas habían dejado de ser marginales. La Revolución Rusa de octubre de 1917 y la posterior constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.), materializaba la posibilidad de un cambio de sistema; situación que era vista por los defensores del Capitalismo como una verdadera amenaza.

### Transición del Estado Liberal a un Estado de Bienestar en Argentina

#### *Nuestro país a mediados del siglo XX*

La crisis mundial del '30 y la salida de la Segunda Guerra mundial impactan en las economías latinoamericanas.

En nuestro país, particularmente, se define un momento de transición del modelo agro-exportador hacia el modelo de sustitución de importaciones (producción en el país de lo que se compraba en el exterior).

Esto produce un cambio en la estructura social tradicional, que en breves líneas se puede identificar de la siguiente manera:

- **Respecto a los sectores dominantes:** Junto al sector agro-exportador aparece en escena un nuevo grupo: Los industriales.
- **Respecto de los sectores dominados:** La industrialización trae como consecuencia la proletarización de la fuerza de trabajo (el obrero industrial) y consecuentemente su organización y sindicalización.
- **Respecto de lo demográfico:** Se produce una creciente urbanización y transformaciones en la composición social. Ya el país cuenta con hijos de inmigrantes nacidos y socializados en nuestra tierra, y comienzan las migraciones internas (desplazamiento de población de las provincias del norte hacia los grandes centros urbanos: Buenos Aires y Rosario en particular).

**Políticamente, podemos hablar de un período de inestabilidad que inaugura lo que luego fue una constante en el país: Los golpes de Estado. (El primer golpe se produce en el año 1930).**



*El conflicto social presenta dos frentes:*

1. Al interior de la propia clase dominante se da una puja entre el sector agro-exportador (la oligarquía ganadera en particular) y los grupos que pretenden orientar su producción hacia el mercado interno (los nacientes industriales),
2. Por otra parte, emerge la cuestión social como conflicto Capital-Trabajo.

En 1933 se lleva a cabo el Primer Congreso Nacional de Asistencia Social, impulsado por el gobierno.

En el mismo, se debatieron un amplísimo número de temas y se encontraban representados las provincias, las instituciones privadas dedicadas a la acción social y los incipientes organismos estatales. Se conceptualizó a la acción social del Estado *“como cumplimiento de un deber ineludible de las colectividades civilizadas”*.

El giro del Estado hacia esta preocupación, tuvo que ver, además de con las presiones obreras y las voces de la Iglesia y de los partidos socialistas, con la necesidad de entrar en consonancia con los modelos de los países capitalistas.

**En síntesis, el interés por “el capital humano” de las clases dominantes, obedecía a una necesidad material económica: La reproducción de la fuerza de trabajo.**

**Desde las corrientes de pensamiento vigentes...**

Ante los conflictos políticos y económicos, era precisa una intervención con mayor fuerza por parte del Estado para regularlos. Así es como se decide progresivamente su accionar, ya no sólo vinculado a los problemas sociales, sino también en todo lo que hace a la regulación de la actividad económica y financiera.

La concepción de los *“derechos sociales”* y de *“ciudadanía”* está presente en todo el accionar estatal.

## **El Estado de Bienestar en la Argentina (1945-1955)**

Hemos expresado que a este modelo de Estado se lo ha denominado de diferentes maneras y que, según los países, presentó distintas particularidades, aunque es posible ubicar su emergencia a partir de la década de 1930 y conceptualizarlo de la siguiente manera:

***“...el Estado Benefactor...consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación/salud)”*** (ISUANI, 1991)

De esta forma, y como proceso altamente complejo, se propone un sistema de redistribución que -con falencias y limitaciones- estructura la protección, tratando de limitar las desigualdades, sin modificar el sistema capitalista.

La base es la concertación entre los distintos actores, el crecimiento económico, la universalidad en las prestaciones de los servicios sociales, y la regulación estatal de las relaciones sociales.

***“Las políticas de protección pueden ser definidas como una expresión de la relación social específica entre Estado y clases sociales respecto de la reproducción de las clases dominadas, que se traduce, a la vez, en una relación de ciudadanía”*** (FLEURY).

En esta definición aparece la complejidad del sistema de protección estatal, ya que así como se mantiene la intención disciplinadora, y en particular como política de interés económico (la reproducción de la fuerza de trabajo), al otorgarse reconocimientos a los trabajadores en clave de derechos, se sientan las bases de la construcción del ejercicio de ciudadanía.



La posibilidad del Estado de asumir un rol activo en la protección de los derechos sociales, era posible a través de las políticas sociales. Políticas éstas que hasta entonces se venían perfilando, pero no con una definición y una decisión tales como las que asumen bajo el Estado de Bienestar y que, en nuestro país, se reflejaron claramente sobre todo a partir del primer gobierno de Juan Domingo Perón en 1946.

Esto significa que, desde entonces, **las políticas sociales incorporan características particulares:**

- **Universales:** Esto significa que -coherente con la definición de los sujetos como sujetos de derechos- la protección estatal, vía las políticas sociales, debían brindar cobertura a todos los ciudadanos.
- **Centralizadas:** Esto quiere decir, planificadas y ejecutadas desde el gobierno central (nacional) hacia las jurisdicciones provinciales y municipales.
- **Sectoriales:** Por lo tanto pensadas en función de las áreas de intervención estatal: Salud; Educación; Seguridad social; Deporte; Turismo; etc.
- **De gestión estatal:** Las acciones necesarias para su planificación y ejecución eran llevadas adelante de manera exclusiva por el Estado, con una mínima, sino nula, participación de las organizaciones no gubernamentales; pero con una gran articulación con aquellas organizaciones sindicales/gremiales que aglutinaban al sector trabajador.

Algunos de los ejes centrales que definen en este período la intervención social desde la protección estatal y que hablan particularmente de la consolidación de aquella estatalidad iniciada en las primeras décadas del Siglo XX son:

#### Protección social del trabajo:

a) Creación de organismos públicos reguladores. Año 1943: Secretaría de Trabajo y Previsión; año 1944: Tribunales de Trabajo; año 1945: Ministerio de Trabajo. En esta secuencia se observa cómo va adquiriendo relevancia el tema del trabajo en la organización estatal, hasta alcanzar el rango máximo de Ministerio Nacional.

b) Sanción de leyes de trabajo y de organizaciones que amparan el ejercicio gremial.

c) Sanción de leyes sobre servicios de atención médica y beneficios sociales relativos a la seguridad social. En las empresas se les obliga a prestar atención médica gratuita a sus empleados; a brindar medicamentos en forma gratuita o a bajo costo; a mantener la salubridad laboral; a prestar servicios de comedor; a otorgar capacitación y cursos de prevención de accidentes de trabajo a los trabajadores. Aparecen también las obras sociales dependientes de sindicatos, que además comienzan a tener sus propios servicios de hospitales.

d) Apoyo a investigaciones y eventos científicos sobre salud y trabajo.

#### Salud:

Hasta 1943 la atención a la salud se encontraba dispersa en el ámbito público (existían la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires, el Departamento Nacional de Higiene, y la Sociedad de Beneficencia, a cargo de muchos hospitales).

A diferencia de la etapa anterior, en este momento los problemas vinculados a la salud ya no lo constituían las epidemias que habían asolado el país a fines del S.XIX y principios del S.XX, sino las enfermedades endémicas, particularmente aquellas generadas por la pobreza y las condiciones de vida en la que se encontraba el mayor porcentaje de la población.

El resultado de esto, sumado a las mediocres condiciones de asistencia sanitarias, era un desfase en relación a la atención de la mayoría de la población, quedando la misma sin una atención adecuada y oportuna; lo cual generaba una considerable preocupación en un gobierno que se basaba en los derechos sociales, al quedar el derecho a la salud en estado de desprotección.

Es así que el Presidente Juan Domingo Perón, dentro de las modificaciones que implementa en relación a la organización del Estado, introduce en el Plan Quinquenal en 1946, la sustitución de lo que hasta entonces se denominaba "Departamento Nacional de Higiene", por la "Secretaría de Salud Pública". En 1949, a partir de la consagración de la nueva Constitución Nacional, ésta toma el rango de Ministerio de Salud Pública.



Estas modificaciones en las denominaciones de estas dependencias estatales, implican básicamente modificaciones en la filosofía que sustenta la atención de la salud:

***“El principio inspirador de la Secretaría... fue propender a la formación de un pueblo fuerte, sano y útil. La filosofía sustentadora de tal principio fue... que ningún habitante de la Nación puede estar desamparado por el sólo hecho de carecer de recursos. Se dejó de lado el criterio restrictivo de la caridad como fundamento de la atención médica para reemplazarlo por el servicio público irrenunciable del Estado... Se fijó como meta enlazar la Salud Pública en el contexto amplio del Previsión, Seguridad y Bienestar Social”*** (BELLORO).

Así como en las demás áreas, en salud se reafirma la idea de que los hombres, en cuanto que ciudadanos, tienen el derecho de recibir la atención sanitaria adecuada; y compete al Estado garantizarles el ejercicio de dicho derecho. Además, se modifica la idea restrictiva de la Salud Pública al valor negativo de enfermedad.

El resultado de la política sanitaria impulsada por Carrillo pudo evidenciarse en la disminución de la mortalidad infantil en un 50%, la creación de hospitales y centros de investigación, la erradicación de enfermedades endémicas como el paludismo, el control de la sífilis y enfermedades venéreas, así como la disminución de la tuberculosis.

*“Frente a las enfermedades que genera la miseria, frente a la tristeza, la angustia y el infortunio social en los pueblos, los microbios como causas de enfermedad, son unas pobres causas”*  
(Ramón Carrillo)

#### Previsión social:

En 1944 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, universalizándose el sistema jubilatorio, con una concepción de integralidad por la cual se incorporaban otros servicios como complementarios a la jubilación.

#### • Asistencia Social:

En 1948, se crea La Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión, con el objetivo de ***“ejercitar el amparo por parte del Estado en todo el territorio de la nación hacia las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables para la vida”***.

El golpe de Estado de 1955 suspende ciertos derechos de los trabajadores y deroga la Constitución de 1949 (vuelve a estar en vigencia la de 1853, aunque debe incorporar el artículo 14 bis, donde se contemplan conquistas adquiridas durante el período anterior, dada la fuerza con que las mismas habían sido asumidas por la población).

#### *La Fundación “Eva Perón”*

Se puede considerar a la Fundación “Eva Perón” como un dispositivo particular que se despliega en el marco del Estado de protección argentino.

Esta Fundación dirige centralmente sus acciones hacia los niños, las mujeres y los ancianos, a aquellos sectores que por alguna razón no tienen acceso a relaciones salariales formales, o cuyo acceso era demasiado fragmentario para permitir la protección del sistema.

La Fundación se ubica como un organismo privado con carácter público, aunque en realidad tuvo un marcado carácter para-estatal. Este carácter para-estatal, se expresa no sólo en la dependencia salarial de sus empleados y técnicos a los diferentes ministerios públicos, sino además por la asunción de funciones sociales propias del Estado que éste le delegaba, tales como la administración del sistema de pensiones y el Instituto Nacional de Remuneraciones, que realizaba un 3% de retenciones sobre los salarios dirigidos al fomento del turismo social.



## 2.3. Estado neoliberal. La política social en el marco del neoliberalismo

El debilitamiento del estado de protección y el correspondiente pasaje al estado de desprotección, fue producto de un proceso social en el cual es preciso diferenciar diversos períodos acordes a los cambios políticos sucedidos.

En primer lugar debemos decir que la corriente de pensamiento que da sustento al estado de desprotección es el "Neoliberalismo".

Intentando definirlo a grandes rasgos, tomamos los siguientes términos de Sonia Draibe (1994), respecto del neoliberalismo:

*"No hay un cuerpo teórico neoliberal específico... Las 'teorizaciones' que manejan los así llamados neoliberales son generalmente prestadas del pensamiento liberal o conservador y casi se reduce a la afirmación genérica de libertad y de primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y, por derivación, del Estado mínimo, entendido como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos".*

Aunque Perry Anderson nos informa con mayor precisión respecto del surgimiento de esta corriente de pensamiento:

*"Comencemos con los orígenes de lo que se puede definir como neoliberalismo en tanto fenómeno distinto del mero liberalismo clásico, del siglo pasado. El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Su texto de origen es Camino de Servidumbre, de Friedrich Hayek, escrito en 1944. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política. El blanco inmediato de Hayek, en aquel momento, era el Partido Laborista inglés, en las vísperas de la elección general de 1945 en Inglaterra, que este partido finalmente ganaría.*

*El mensaje de Hayek era drástico: 'A pesar de sus buenas intenciones, la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo alemán: a una servidumbre moderna (...)'*

*"Hayek y sus compañeros argumentaban que **el nuevo 'igualitarismo'** de este período (años 50-60) (...), **promovido por el Estado de Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos.** Desafiando el consenso oficial de la época ellos argumentaban que **la desigualdad era un valor positivo** en realidad imprescindible en sí mismo, que mucho precisaban las sociedades occidentales. Este mensaje permaneció en teoría por más o menos veinte años" (2003:193).*

El neoliberalismo se constituye entonces, en un discurso y un conjunto de reglas prácticas de acción (o recomendaciones), dirigidas a los gobiernos a fin de realizar las reformas del Estado y de sus políticas; con una fuerte idealización de la especialización y la competencia, que lleva a una "cultura de la despolitización", en pos de soluciones "eficientes".

Es así que en esta corriente de pensamiento es más factible conocer sus "lemas" que el conjunto teórico que la sustenta; o, mejor dicho, su argumentación teórica se esconde bajo consignas fácil y rápidamente tomadas por el sentido común, tales como:

*"...En lugar de ideología, los neoliberales tienen conceptos. Gastar es malo. Es bueno tener prioridades. Es malo exigir programas. Precisamos de asociaciones, no de gobierno fuerte. Hablemos de necesidades nacionales, no de demandas de intereses especiales. Exijamos crecimiento, no distribución. Sobre todo, tratemos del futuro. Repudiamos el pasado" (DRAIBE, 1994).*



En el caso particular de la Argentina, a partir de la dictadura militar de 1976 se profundizó la herida efectuada sobre el estado de protección estatal, que se había generado a partir de 1945. Además, a partir de esa fecha se implementó un programa integral y sistemático de desaparición forzada de personas, con el objetivo de transformar el aparato productivo del país y fragmentar a la clase obrera, de manera de lograr una feroz transferencia de ingreso desde los trabajadores hacia los sectores más poderosos.

Los gobiernos democráticos que continuaron, ya sea por debilidad institucional, o por complicidad con los intereses externos, sostuvieron y profundizaron el proyecto neoliberal, llevando a la mayoría de la población a una situación de pobreza e indignidad desesperante, con aumentos sin precedentes de la indigencia y la exclusión social. Sectores poblacionales se vieron seriamente afectados, como por ejemplo el de la niñez y adolescencia. El punto crítico lo constituye el período post-menemista, ante la salida de la convertibilidad, quedando identificados los meses de diciembre del 2001 y enero del 2002 como los meses de mayor incertidumbre respecto del futuro de nuestro país.

En esa fecha fue claramente vivenciada y expresada la posibilidad de ruptura de la cohesión social, ya no por un sector, sino por sectores representativos de intereses diferentes, cuanto no contrapuestos.

*“Intervenciones dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de la salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas, ejecutadas por organismos descentralizados hacia el nivel local, articulados con organizaciones no gubernamentales filantrópicas, religiosas y comunitarias” (ANDRENACCI, 2002).*

El campo de intervención en tanto intervención en los problemas sociales, se identifica desde la noción de “riesgo”. En este sentido, el riesgo es aquella característica que poseen ciertas poblaciones que si no se las atiende peligran como sujetos. (Riesgo de vida o de muerte; riesgo de mayor marginalidad; riesgo de disolución de la sociedad).

La lógica economicista que permea esta intervención se centra en la idea de que si no se supera ese riesgo se tienen más gastos sociales, relegándose la noción de derechos de los sujetos a tener una vida digna.

La gran masa de pobres, va a estar compuesta entonces, no solamente por aquellos pobres estructurales, sino que además se suman los trabajadores devenidos en desocupados, y los trabajadores que -aún asalariados- no llegan a cubrir sus necesidades básicas debido a los salarios paupérrimos; denominados éstos como “nuevos pobres”.

Estos sectores se tornan una población “*peligrosa*”, “*sospechosa*” para los otros sectores acomodados de la sociedad y por ende la “*inseguridad*” comienza a ser uno de los problemas necesarios responder, en cuanto expresión de la cuestión social del momento. La política de seguridad interna comienza a estar presente en la agenda del gobierno de la época.

Particularmente los jóvenes van a transformarse en la población más peligrosa para el resto de la sociedad, y durante estos años vamos a ver cómo se los reprime de manera explícita o implícita.

Así, se inicia con la Dictadura Militar de 1976 la muerte y desaparición de miles de jóvenes, que continúa con la guerra de las Malvinas, y por último, surge en los '90 la política del “gatillo fácil”.

Desde diversos sectores y organizaciones comienzan a realizarse las denuncias al modelo y el reclamo no sólo por las condiciones salariales, sino por la destrucción de aquellas áreas que otrora fueran pilares para la construcción del país, tales como educación y salud. Como ejemplo podemos tomar la lucha de la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), cristalizada en dos de sus máximas expresiones de lucha: *la Marcha Blanca por la Educación y la Carpa Blanca*.

**Acorde a esta corriente de pensamiento neoliberal, la intervención va dirigida hacia aquellos grupos o sectores pobres, caídos en la pobreza por sus limitaciones (falta de capacitación, de instrumentación para estar incluidos en el mercado laboral); por ende, estos son denominados por las políticas focalizadas y los programas como “poblaciones objetivo”.**





La definición de las poblaciones objetivo se realiza a partir de identificaciones de lo que se llama "bolsones de pobreza" relevados por censos y encuestas que -como cartografía-recortan zonas geográficas. Las prioridades para las políticas focalizadas son los niños, las embarazadas, los jóvenes y las mujeres.

### Características de la Política Social en el Estado Neoliberal

**Focalización:** Significa definir las acciones para una población objetivo específica, en general en base a las NBI o grupos étnicos, según las necesidades.

*"La focalización...significa dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia..." (DRAIBE, 1994:191)*

**Descentralización:** Proceso de ejecución de políticas desde la Nación hacia las jurisdicciones provinciales y municipales, bajo el fundamento de garantizar así la cercanía con los beneficiarios directos. En la práctica, este proceso fue de desconcentración de la ejecución pero, al no descentralizarse el manejo de fondos, queda invalidada.

**Co-gestión:** La política social es gestionada ya no solamente por el Estado, sino que la tramitación/negociación es compartida entre el Estado y la sociedad civil (por medio de las de organizaciones sociales).

**Privatización:** "Lo social" se privatiza, delegando en manos del sector privado las políticas sociales, en particular las dirigidas a educación, salud, previsión y seguridad social; ya sean sectores privados lucrativos (empresas privadas de salud, educación, AFJP, ART -Aseguradoras de Riesgos de Trabajo-, etc.) o no lucrativos (asociaciones civiles y ONG sin fines de lucro, confesionales o no).

En síntesis, podemos afirmar que en tres décadas fuimos asistiendo a un proceso de transformación de la intervención social basada en la protección estatal (derechos sociales y construcción de ciudadanía) hacia la desprotección estatal, a partir de la aplicación de las recetas neoliberales.

"Luego del máximo de desocupación alcanzado en 1995, de 22,6% surgieron con mayor fuerza los programas de empleo precarizado (Trabajar I y II) que suponían un ingreso transitorio para desocupados que debían brindar 5 horas de trabajo. El programa dependía del Ministerio de Trabajo. La metodología de reparto de estos programas varió dependiendo de los acuerdos políticos en la región. En algunos lugares directamente se gestionaron desde las organizaciones, mientras que la mayor cantidad fueron gestionados por las municipalidades.

Al finalizar la década del 90 la principal política que se desarrollaba desde el ministerio de Desarrollo Social era un programa alimentario (Programa UNIDOS) y las principales preocupaciones de la agenda de este ministerio eran los mecanismos de control del reparto de las prestaciones (padrones de beneficiarios, etc.) a cargo de los municipios y las provincias". (SADIER y ARIAS, 2005)

A modo de síntesis, vemos el siguiente cuadro comparativo elaborado por la CEPAL (FRANCO, 1996:6), entre lo que denomina "*Modelo Dominante*" (referido al modelo del Estado de Bienestar y las políticas sociales), y el "*Modelo Emergente*" (en dicho momento referido al modelo Neoliberal y las políticas sociales).

Consideramos interesante poder apreciar este cuadro, ya que su elaboración data de mediados de la década infame, pudiendo apreciar con mayor claridad las disputas discursivas (por ende políticas) respecto de los *paradigmas* en pugna.

Aclaremos que el autor de dicho cuadro denomina como paradigma "*dominante*" al proveniente del Estado de Bienestar (basado en los derechos sociales) y paradigma "*emergente*" al correspondiente al Estado Neoliberal (basado en los derechos del mercado).

Si nos detenemos en él, podemos ver claramente la base ideológica de este paradigma "*emergente*":



PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL <ul style="list-style-type: none"> <li>Financia</li> <li>Diseña</li> <li>Implementa</li> <li>Controla</li> <li>Funciones unificadas</li> </ul>	PLURALIDAD DE SUBSECTORES <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatal,</li> <li>- Privado (comercial),</li> <li>- Filantrópico (ONG), e Informal (familia)</li> <li>• Funciones separadas</li> </ul>
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA <ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias macro</li> <li>"El Estado sabe"</li> <li>Asigna recursos vía administrativa</li> <li>Usuario sin elección</li> </ul>	DE PROYECTOS <p>Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)</p>
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II)	ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA OFERTA  Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasi mercados) Competencia Libertad de elegir [¿El consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA  (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN  "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO  (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO LOS MAS NECESITADOS  (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS <ul style="list-style-type: none"> <li>Infraestructura social</li> <li>Gasto corriente</li> </ul>	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO



## Comparando

	ESTADO DE BIENESTAR	ESTADO NEOLIBERAL
ESTADO	<b>Máximo</b> Estado como garante de los derechos sociales	<b>Mínimo</b> Responsabilidad social delegada a la sociedad civil
POBREZA	Consecuencia de la desigual distribución de la riqueza	Incapacidad individual para adecuarse al mercado laboral
POLÍTICA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gestión estatal</li> <li>• Centralizada</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Universal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co-gestión</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Privatización</li> <li>• Focalización</li> </ul>
SUJETO	De derechos	Fragmentado



## 2.4. En los inicios del siglo XXI

La crisis del 2001-2002 vivida en nuestro país, marca el inicio del fin del neoliberalismo; aunque siguiendo a algunos autores de la ciencia política (SADER y GENTILI comp., 2003), se considera que desde fines de la década del '90 el neoliberalismo venía transitando su caída.

*“La herencia del neoliberalismo es una sociedad profundamente desgarrada, con gravísimas dificultades para constituirse desde el punto de vista de la integración social, con una agresión permanente al concepto y a la práctica de la ciudadanía.” (BORON, 2003:192)*

La eclosión vivida en diciembre del 2001, marcó una vez más con fuego la memoria de nuestro país, dejando en evidencia la ficción de la convertibilidad vivida durante década de los '90.

Desde la dimensión política, la consigna *“Que se vayan todos”* sintetizó el rechazo a todos aquellos que ejercían algún cargo en representación del pueblo. Y una situación de fragmentación sumió a la nación.

Desde lo económico, la crisis dejó al descubierto a las provincias que se encontraban en una situación límite en sus economías; es así que el surgimiento de las cuasi-monedas (como el patacón, los lecop, los federeales, etc.) profundizó la situación de pobreza elevando considerablemente los índices de indigencia.

Pero además, toda crisis impacta inevitablemente en lo cultural.

Antes de diciembre del 2001, el recelo de los sectores medios y medios altos hacia las mayorías pobres se mantenía vigente, así como el desprecio a aquellos desocupados que marchaban por las calles reclamando trabajo y protección, bajo el paraguas de alguna organización -sea de las llamadas *“Piqueteras”* (CCC, Aníbal Berón, etc.) o las incorporadas bajo CTA (Federación Tierra y Vivienda; etc.)

Sin embargo, el *“corralito”* impuesto por Cavallo -entonces Ministro de Economía del gobierno de De la Rúa- actuó como una medida económica represiva, y a la vez como potenciadora de la rebelión que se venía percibiendo.

El gobierno de la Alianza (1999-2001) sólo acentuó un modelo de derecha represivo que consolidó a los sectores más concentrados de la economía en detrimento del bienestar de la mayoría del pueblo. La conclusión fue un estallido social que dejó al país en una compleja inestabilidad institucional, y ocasionó la muerte de 30 argentinos.

En enero del 2002 asume Eduardo L. Duhalde e inmediatamente pone en marcha el *“Programa Jefas y Jefes de hogar desocupados”*, demostrando que la transferencia monetaria directa a desocupados era una de las respuestas necesarias para afrontar la situación de un número considerable de familias desocupadas.

*“El gobierno de Duhalde al asumir eleva el número de planes de empleo aproximadamente de 200.000 a 2.000.000. Además del espectacular aumento, el programa que pasa a llamarse *“Programa Jefas y Jefes de hogar desocupados”* tiene en su fundamento pretensiones de universalidad. La medida tomada por el gobierno de Duhalde tuvo muy pocas repercusiones negativas y permitió un alivio en la conflictividad del momento. Desde nuestro análisis la masificación de este programa fue un dato político de envergadura ya que el Estado reconoció de esta manera la necesidad de prever transferencias monetarias a los desocupados de manera masiva” (SADIER y ARIAS, 2005).*



## 2.5. La política social en las actuales configuraciones de lo social (2003-2010)

En mayo del 2003 asume Néstor Kirchner. Desde allí comienza a realizar acciones tendientes a afrontar tanto a lo económico como a lo cultural e ideológico. Desde lo económico, el problema de la desocupación ya no era el único, se sumaba también la insuficiencia salarial de los sectores incluidos en el mercado laboral. Se sumaba la necesidad de ir al rescate de aquellas provincias que habían quedado comprometidas financieramente a partir de la debacle del 2001-2002, traduciéndose en déficit en los servicios esenciales de educación y salud. Y el desconcierto de esta etapa tiene repercusiones en la vida cotidiana del pueblo poniendo bajo sospecha la posibilidad de construir y llevar adelante un futuro común.

Respecto del primer aspecto, profundiza aquellas líneas tendientes al incremento del empleo acompañado con planes sociales dirigidos hacia aquellos sectores que no son incorporados. Lo que en términos de Andrenacci (2003) serían los *vectores de integración hacia los márgenes*.

Desde el discurso político, se sostuvo que la desocupación y la pobreza no era un problema exclusivo de la política social, sino fundamentalmente de la política económica y la política de empleo, a partir de lo cual se inició la estimulación de los sectores productivos – primarios y secundarios- para la ampliación de puestos de trabajos formales, a la par del crecimiento productivo. Se promovió a la vez una activa política de derechos humanos y un discurso político que llevó a poner en escena la posibilidad de creer que en Argentina un proyecto nacional y popular podría revivir.

*“El pleno respeto de los derechos humanos y la correlativa lucha contra la impunidad y la corrupción no puede constituirse en bandera ni de derechas o izquierdas, ni ser divisa portada sólo por este gobierno. Debemos comprometernos desde toda actividad y especialmente desde el nivel estatal que monopoliza la fuerza pública, que la vigencia de los Derechos del Hombre es la base de toda calidad institucional que se precie.” (KIRCHNER, Néstor, 2004)*

En relación al Estado, la idea es superar la fragmentación social provocada por el neoliberalismo y por ello se ha hablado de un Estado Post-social o neokeynesiano. Quizás aún sea prematuro encasillar bajo una categoría el proceso que se ha dado, aunque podríamos compartir con Oszlak (2001) la idea de Estado Transversal:

*“De este modo, denomino transversal a un tipo de Estado que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacionales y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares”.*

### La patria extiende sus límites: Latinoamérica florece

Los cambios políticos en la región también influenciaron positivamente en la idea de poder instaurar un proyecto nacional y regional.

El proceso revolucionario encabezado por el Comandante Hugo Chávez en Venezuela ya estaba en marcha cuando asume Néstor Kirchner, a pesar de los intentos golpistas que había tenido que atravesar; en Brasil, Ignacio Lula Da Silva había asumido, y si bien los conflictos al interior de la alianza del PT con otros sectores políticos de izquierda eran más profundos que los conflictos externos, el apoyo popular le daba fortaleza. Uruguay con Tabaré Vázquez en la presidencia era un punto débil, sobre todo por el conflicto por la instalación de la pastera de Botnia sobre el Río Uruguay; Chile, por su parte, con la Presidenta Michelle Bachelet al frente, brindaba la posibilidad de una relación amistosa. Este clima latinoamericanista se va materializando de a poco en definiciones político-económicas conjuntas, sustentadas finalmente con la organización de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que posibilita el acompañamiento de los procesos de autonomía política, económica y cultural de los países miembros, así como sentar las bases de una integración regional político-económica y cultural.



## Características de la Política Social

Definida por las autoridades nacionales y específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social, la política social pensada en el marco de este proyecto nacional, es entendida como una **política integral** que contempla a la persona en su totalidad, pero cuya singularidad se completa al ser parte de una comunidad o colectivo humano. Desde esta mirada cae la concepción neoliberal de la política social como “compensadora” de la política económica, y se asume como una herramienta fundamental para la protección de los derechos sociales y de esta manera la profundización del carácter de ciudadano como parte de una comunidad, de un territorio y de una historia.

*“Es necesario trabajar desde una **política social integral**, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino formando parte de colectivos humanos, aunque respetando sus singularidades, que aparecen atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un “espacio inclusivo”, que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial.”*  
(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

Para poder cumplir con dicha definición, resulta imprescindible cumplir con los siguientes principios:

**Territorialidad:** La territorialidad refiere a la necesidad y deber de las políticas sociales de acompañar esa singularidad de la persona, acorde a su pertenencia a una comunidad organizada según particularidades tanto geográficas como culturales a tener presentes.

**Transversalidad:** Refiere a que las políticas sociales deben necesariamente atravesar los diferentes sectores del propio Estado (en reciprocidad con la idea de Estado anteriormente denominada), requiriéndose para ello una articulación precisa entre los mismos, en términos de recursos humanos, financieros, materiales, de conocimiento, de infraestructura, etc.

**Participación:** Coherente con las características de integralidad y territorialidad, la participación de la comunidad constituye el reaseguro para la consecución de una política social integral.

*“Estamos convencidos que la participación popular es la que legitima a la política social, por eso nuestro desafío es seguir venciendo la exclusión desde el abordaje territorial, teniendo en cuenta a los actores locales y las posibilidades y capacidades de la región.”*  
(KIRCHNER, Alicia, 2007:13)

## La política social puesta en acción

Acorde a lo enunciado hasta aquí, los planes y programas que se llevaron adelante desde el 2003 a la fecha se han regido bajo estos principios.

En un inicio se mantuvieron los principales planes que habían puesto cierto freno a la crisis del 2001-2002, tales como el Plan para la Inclusión social *Jefa/e de hogares desocupados* (redefinido luego mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El Hambre más urgente*; y el Plan Nacional *Familias*.

Mediante estos planes se intentaba brindar una protección inmediata a aquellas familias víctimas de la crisis.

Por otra parte, la sanción de la *Pensión Asistencial no contributivas*, para todas las personas mayores de 70 años que no cobraban una jubilación, constituye un ejemplo en términos de reconocimiento de derechos.

*“Las políticas sociales que estamos llevando a cabo se articulan en tres ejes fundamentales que tienden a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a través del desarrollo de las fuerzas productivas y la inclusión de todos los sectores de la sociedad argentina, siendo éstos el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.”* (KIRCHNER, Néstor, 2003)



En el año 2007, cuando asume Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia, se mantienen en su totalidad los criterios de la política social, profundizando el modelo.

Desde lo económico, y casi al asumir, se enfrenta a las organizaciones de los productores agrícola-ganaderos quienes se oponen a su intención de aumentar las retenciones a dicho sector. No siendo menor la estatización de las AFJP.

Sin embargo, no ha sido exclusivamente en lo económico en donde puso énfasis este intento de profundización del modelo, sino también en lo cultural.

Mediante la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Matrimonio Igualitario, se abrió el abanico de los derechos sociales, que ya había comenzado Néstor Kirchner al crear el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) y también el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas).

Una de las medidas más importantes –al menos para quienes la niñez, la adolescencia y la familia constituyen uno de los temas fundamentales para el sostén y el futuro de un proyecto nacional y popular- fue la sanción del *Plan Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)*, que consiste una suma de dinero -igual a la que cobran los trabajadores formales mediante el salario familiar- que se entrega a los adultos que tengan a su cargo niños de hasta 18 años de edad, y que no están incorporados al mercado formal de trabajo.

Esto expresa la reafirmación del posicionamiento nacional en relación a la concepción de los niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos de derechos, iniciado con la sanción, en 2005, de la Ley 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Tema que veremos con un poco más de detenimiento en la última parte de este manual.

Bajo este marco, desde el Ministerio de Desarrollo Social, se han instrumentado -superando la fragmentación y los programas “enlatados”- nuevas políticas sociales que se articulan en dos grandes ejes tendientes a erradicar la pobreza extrema a través del desarrollo de las fuerzas productivas y de la inclusión, a saber:

- **Argentina Trabaja**

- > Promoción del empleo para la inclusión social
- > Promoción de la producción
- > Recuperación de la cultura del trabajo y el empleo digno para la generación de ingreso genuino para las familias
- > Desarrollo Local y Economía Social

Herramientas: emprendimientos socio-productivos, cooperativos.

Estrategias: “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social MANOS A LA OBRA”; “Marca Colectiva”; “Efectores”; “Monotributo Social”; “Programa Ingreso Social con Trabajo”; “Microcrédito”; “Talleres Familiares”.

- **Familia Argentina**

- > Fortalecimiento de las familias y las comunidades como integradores sociales
- > Promoción y Protección de los Derechos
- > Participación ciudadana

Herramientas: bienes y servicios de calidad para el ejercicio de los derechos.

Estrategias: “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”; “Plan Nacional de Deportes”; “Plan de Abordaje Local – AHÍ”; “Pensiones No Contributivas”; “Niñez, Adolescencia y Familia”; “Asistencia Directa a las Familias”.

En el camino de esta transición a la salida del neoliberalismo, si bien se mantienen ciertos rasgos de las políticas sociales neoliberales, particularmente en los programas referidos a lo alimentario, se intenta hacer una redefinición gradual de los mismos. De manera que poco a poco va produciéndose una progresiva conversión de planes focalizados a otros universales integrales.





## Parte

# 3 Construcción socio-histórica de la infancia

## 3.1. Modos de comprender la infancia

La idea de *infancia* o *niñez* es comúnmente asociada a un estadio o lapso temporal en la trayectoria vital de los sujetos, inaugurado al nacer y extensible aproximadamente hasta el umbral de la adolescencia.

Esta visión más bien cronológica sobre la vida humana es acompañada, sin embargo, por costumbres aprehendidas y reproducidas como tales en relación a la infancia. Costumbres que configuran en realidad *rituales*, entendidos como actos simbólicos relativos a una misma etapa en la trayectoria vital, y donde cada acto expresa un significado especial.

A manera de ejemplo podríamos mencionar: entregar la criatura recién nacida a su madre ni bien finaliza la atención en el parto, marcar su hombro con la primera vacuna, vestir u ornamentar el cuerpo infantil de acuerdo al sexo que testimonia, plasmar el pulgar derecho del niño o niña en el Documento Nacional de Identidad, entre otras. Cada ejemplo da cuenta de significados que no se corresponden con un orden natural o evolutivo, aunque tiendan a naturalizarse al reiterar el acto que oportunamente los gestó. De hecho, las epidemias diezmaron en forma inconmensurable las filas infantiles antes que la práctica de la inoculación cobrase un significado de prevención en el siglo XVIII, con el descubrimiento de la primera vacuna contra la viruela. Confiar las criaturas recién nacidas al cuidado materno o ataviarlas en forma diferenciada, tampoco constituyen invariantes a través de las épocas y de las diferentes clases sociales. Mucho menos identificar su filiación familiar y territorial, mediante un documento de carácter público-estatal.

El tema de la edad y sus correspondientes correlatos deja de ser en esta perspectiva un cuestión ascendente y fundamentalmente numérica, para instituirse en cambio como un modo de

producción socio-histórico atravesado por factores de etnia, religión, clase social y/o género.

*“Las reflexiones y conceptualizaciones en torno a la niñez, suelen tener límites estrechos. Los niños han sido tradicionalmente mentados y escenificados a partir de representaciones universalistas: el concepto infancia operó durante bastante tiempo como un enunciado privilegiado, que alude a un tiempo común y lineal transitado por todos los niños sin distinciones sociales. Casi como un estado de gracia especial, que oculta las desgracias particulares” (CARLI, 1994:3).*

**“Niños, adolescentes y jóvenes, han sido naturalizados a partir de una concepción evolucionista y unilateral del desarrollo y la socialización. La realidad según esta perspectiva remonta a estadios pre-sociales, poco diferenciados y de pensamiento mágico, y evoluciona hasta alcanzar estadios complejos de desarrollo, en los cuales impera la razón y se hace posible una verdadera integración social. Los niños y jóvenes pasan, entonces, a incorporarse a la sociedad, como si previamente se encontrasen suspendidos en la estratosfera, o en una tierra de nadie, en un limbo imaginado entre naturaleza y cultura (...) Respecto a las edades que nos permiten diferenciar las categorías de niño y joven, es necesario insistir en que la infancia, adolescencia o juventud, no pueden ser sustantivadas ni naturalizadas. A pesar del peso que tiene en su configuración el tema del tiempo y su correlato en las edades, estamos hablando propiamente de una temporalidad, de un tiempo socialmente configurado. Es decir, de un tiempo significado por los sujetos y las imágenes culturales con las cuales coexisten, y de un tiempo ritualizado y objetivado en las prácticas sociales que giran en torno a los sujetos y las instituciones.” (VERGARA DEL SOLAR, 2007:21).**





### 3.2. La mirada de Ariès en la investigación histórica

Si bien han existido niñas y niños desde el inicio de la humanidad, tanto la noción de infancia o niñez, como las áreas de conocimiento, instituciones y profesiones que se ocupan de ésta son creadas en un lento proceso histórico que registra grandes variaciones en el último siglo. (FERNÁNDEZ, 2009) Proceso heterogéneo y no necesariamente homologable entre territorios geográficos, pertenencias de clase o de género.

**Aún cifrada en la historia europea, la investigación de Philippe Ariès (1960) resulta esclarecedora para comprender hasta qué punto niñas y niños estaban sumidos en una especie de anonimato en el Antiguo Régimen.**

Este historiador da cuenta incluso del infanticidio como una práctica social frecuente y en gran parte tolerada hasta fines del siglo XVII, donde pese a constituir un crimen, la muerte de criaturas era ejercida en secreto y en el trajín de lo doméstico bajo la forma de accidentes casuales.

Su afirmación sobre la ausencia de un **“sentimiento de infancia”** en la sociedad medieval, generó diversas polémicas entre los historiadores. Algunos de ellos objetaron incluso, que las épocas anteriores fueran mucho más peligrosas o dañinas para niños y niñas en comparación con la actual.

Según Fernández (2009), Ariès no pretendió de decir que niños y niñas no fuesen queridos o que estuviesen abandonados. Marcó, en cambio, la necesidad de diferenciar el *afecto*, de una *conciencia sobre la particularidad infantil* en tanto tal.

Lo que no existía era precisamente esa *conciencia* que permite diferenciar hoy *niños/as* y *jóvenes*.

A partir de que las criaturas podían desempeñarse sin la asistencia constante de madres o nodrizas, pertenecían a la sociedad de los adultos y no se los distinguía de estos últimos. No existían juegos, vestimentas, ceremonias ni instituciones propias de la infancia.

**Más allá de controversias o desacuerdos, lo cierto es que la indagación de Ariès orientó hacia el descubrimiento y consideración de la *infancia*, como materia u objeto de estudios específicos.**

Permitió asociarla también con la organización escolar, como resultado de prácticas sociales inherentes a la Modernidad, enlazadas a la consolidación del capitalismo y a los modelos hegemónicos con que la burguesía se distanciaba de las clases populares. (GIBERTI, 1997)

Es más, su estudio sobre el proceso de configuración de la infancia desde la Edad Media hasta la Modernidad (a través de las representaciones en el arte, los juegos y la vestimenta como indicadores sociales) testimonia que la particularización de la infancia europea no estuvo exenta de diferencias-desigualdades significativas entre clases sociales y géneros sexuales.

A continuación, y siguiendo a Fernández (2009), sintetizamos en tres cuadros lo aportado por Ariès en este sentido.



### Sobre las representaciones en el arte

La infancia parece haber sufrido un “vacío de representación” en el arte medieval. La aparición de pequeños ángeles simbolizando el alma en determinadas pinturas, podría quizás considerarse como una primera alusión en este sentido. Sin pasar por alto los debates en torno a la sexualidad de los ángeles valdría argumentar, sin embargo, que adquirirían en general la forma masculina. Es en el siglo XV que comienzan a retratarse niños separados de sus padres, pertenecientes fundamentalmente a la nobleza y a la burguesía; hecho que se instituye como uno de los signos que *particulariza determinada infancia*: Quienes comienzan a ser representados de este modo en el arte, son los hijos de la nobleza o la burguesía. Los correspondientes al pueblo fueron invisibilizados o mantenidos en un estado de indiferenciación social.

### Sobre los juegos

Tomando como referencia varios documentos de época, Ariès concluye que los juegos fueron comunes a todas las edades y condiciones sociales hasta que los adultos de las clases superiores los abandonaron, siendo preservados por los niños de esas mismas clases y por el pueblo. Se rompe así, la antigua comunidad de juegos entre los adultos y los niños, y entre la burguesía y el pueblo. Esta doble ruptura permite entrever a partir de allí una **relación entre el sentimiento de infancia y el sentimiento de clase.**

### Sobre la vestimenta

No existía una distinción clara entre la ropa para niños, jóvenes y adultos, tal como ocurre en la actualidad. La Edad Media vestía en forma indiferenciada las edades, y la preocupación radicaba tan sólo en visibilizar las jerarquías sociales. La adopción de una vestimenta particular para la infancia data del siglo XVI y presentó, en principio, tres características: 1) Supervivencia del hábito largo para niños y niñas, moda propia de los adultos un siglo antes; 2) aspecto afeminado para los varones hasta los 4 o 5 años, siendo imposible identificar si se trataba de niños o niñas, característica que se extiende por dos siglos; 3) los niños de la burguesía vestían con elementos típicos de los hombres de trabajo, como el pantalón.

Las diferencias-desigualdades que logran vislumbrarse en las síntesis precedentes, dan cuenta de ciertas **políticas para la niñez y políticas de niñez** en el proceso de configuración de la infancia, a nivel europeo.

Cuando hablamos de **políticas para la niñez**, no nos estamos refiriendo a determinadas formas de entenderlas -tal como son mencionadas en un incisivo análisis de Giberti (1997) sobre los avatares de la niñez en nuestro país- en términos de:

- **Una expresión que forma parte del lenguaje habitual de los especialistas;**
- **que incluye formas tradicionales en el hacer político;**
- **que remite al mismo tiempo a las políticas sociales estatales respecto a diversas problemáticas, sean ya de carácter universal o selectivo.**



**Aludimos a lo político**, en cambio, en términos –también planteados por esta autora- de **comportamiento gestado desde un sentido; es decir, a partir de la relación de ese comportamiento con un orden social, teniendo en cuenta al mismo tiempo el impacto que se produce en dicho orden.**

Podríamos inferir desde aquí, que los comportamientos sociales vinculados con la infancia europea en la rama del arte, el juego o la vestimenta investigados por Ariès, constituyen justamente **políticas para la niñez** propias de un orden social que va mutando su configuración feudal, al compás del desarrollo del capitalismo como modo de producción, y de la consolidación de la burguesía como clase social. Políticas que dotaron de anonimato a niñas y niños construyéndolas/os, en consecuencia, como invisibles sociales en el Antiguo Régimen, y que van resiniéndose a la luz de la cosmovisión moderna y de la institucionalidad social correlativa.

Si bien se fue resignificando el lugar de la infancia, ese proceso implicó, no obstante, un diagrama de diferenciaciones y jerarquizaciones entre clases sociales y géneros sexuales que bifurcó las condiciones de vida, obturando la posibilidad de acceso a bienes materiales o simbólicos de niñas/niños de los sectores populares, y de las niñas en general independientemente de su pertenencia de clase.

El hecho de construir, en el Antiguo Régimen, a las figuras infantiles como invisibles sociales, o de **negarles identidad** -a través de la práctica pictórica por ejemplo- se toca con las **políticas de niñez**, entendidas como **modos de producción de identidad en el acontecer cotidiano y en la microfísica de vínculos que lo caracteriza.**

Comenzar a realzar algunas figuras infantiles manteniendo en la sombra a otras -mediante el pincel o la vestimenta diaria-, remite a **políticas de niñez** que erigen la procedencia de clase o la diferencia anatómica como destino, cristalizando así a niñas y niños en identidades fijas y aparentemente inexorables.

Pensar la configuración socio-histórica de la infancia en el caso latinoamericano, y más específicamente en el argentino, desde estos parámetros políticos de análisis supone buscar una **“lógica inclusiva que haga lugar a las diferencias entre diversos continentes y las relaciones”** (GIBERTI, 1997: 31).

Principalmente porque la historia europea ha operado como el gran faro de orientación en lo que hace a creencias, valores, actitudes y prácticas sociales de la Modernidad respecto a la familia, la educación, la sexualidad, la moral, entre otras, estableciendo verdaderos universos de significación (FERNÁNDEZ, 2009). Universos instituidos como la ideología hegemónica que colonizó el andamiaje institucional, sesgando o estigmatizando nuestras raíces y costumbres mestizas en el vasto y plural territorio americano, bajo el legendario lema *“civilización o barbarie”*.

Por esto es que consideramos preciso dar lugar y recuperar en el desarrollo de lo que sigue...

**“...a quienes escribieron y escriben otra historia, la que habla de los ancestros que vivieron en una América mestiza, dato excluido de un sinnúmero de investigaciones y ensayos; lo cual no debería asombrarnos si tenemos en cuenta los antecedentes europeos de la burguesía y de las clases altas de nuestro país, de las cuales surgió la mayoría de los investigadores. También habría que tener en cuenta la influencia de los sistemas educativos de los que proviene nuestro estilo de pensamiento, cuya perspectiva europeizante desemboca en versiones denigratorias de las etnias aborígenes de América Latina...”**  
(Giberti, 1997: 31).



### 3.3. Políticas *para* la niñez y Políticas *de* niñez: El caso argentino en los siglos XIX y XX

El estudio de Sandra Carli (1994) sobre la historia de la infancia en Argentina en clave de relación entre cultura, educación, sociedad y política constituye justamente otra versión sobre una institución señera como la educación a fines del siglo XIX y primeras décadas del XX.

Dato no menor si tenemos en cuenta el papel adquirido por la escuela en el orden institucional acuñado por la Modernidad y, en lo que atañe a la infancia, como concepto articulado necesariamente a la visión de futuro, donde lo educativo opera como una de las mediaciones -junto a las familiares y socioculturales- que ensayan históricamente una construcción posible.

#### Nota:

A partir de aquí -y en el desarrollo que efectuamos a continuación sobre los aportes de Carli- corresponde entender:

- como **Políticas para la Niñez**, a los comportamientos sociales en relación a niñas/niños y
- como **Políticas de Niñez**, a las marcas identitarias que esos comportamientos imprimen en niñas y niños en micro-espacios cotidianos tales como la escuela, la familia, etc.

Según esta autora, la vinculación entre generaciones es una de las dimensiones de la educación, y bajo esta óptica ha sido siempre portadora de conceptualizaciones sobre la niñez.

Indagarlas supone -a su criterio- abordar algo que parece obvio y que ha sido al mismo tiempo obviado:

**Los significantes niñez/infancia son recurrentes en la literatura educativa pero, aún así, no se han intentado deconstruir los significados que portaban.**

#### Nota:

Carli utiliza la idea de deconstrucción, en el sentido de **“agravar las fisuras”** que presenta un sistema, de **“marcar y aflojar sus límites”**, de **“debilitar las certidumbres que sostienen la historia”**.

Este carácter de obviedad, ha dejado sentado un concepto de infancia como objeto dado, a-histórico y simple, **“cuya versión incorporada en estudios de diverso tipo es tal y tan lograda, que ha omitido las preguntas por sus transformaciones históricas, por sus matices, por sus desigualdades internas”** (CARLI, 1994: 4).

Bajo la premisa que todo sujeto se configura como tal en una trama discursiva y no por fuera de ella, y entendiendo además lo discursivo como una dimensión de lo social, Carli rastrea diferentes discursos educativos de época, intentando reconstruir las marcas de identidad infantil que traducen.

Sobre la base de lo que arroja ese rastreo, postula determinadas **matrices de infancia en la historia social y educativa argentina**, en las cuales se combinan discursos, prácticas institucionales, dispositivos, acontecimientos.

Matrices que dan cuenta del significantes infancia, como una producción histórica nutrida por las vertientes política, educativa, cultural y social; vertientes indicativas, a su vez, de procesos más amplios de construcción de hegemonía.

Las matrices de infancia postuladas por Carli (1994), sobre las cuales nos parece importante compartir en el desarrollo que sigue, se corresponden con los siguientes períodos: **1880-1916** (cuyas características se extienden hasta 1930)/**1945-1955/ Décadas de los '80 y '90**.

Dado que las nociones de **discurso, identidad y matrices de infancia** operan aquí como conceptos centrales, efectuamos algunas consideraciones sobre cada una de ellas, y damos paso luego a la descripción de los períodos mencionados, con sus respectivas matrices.



**Discurso:**

Al hablar de *discurso*, la autora se refiere a todo hecho social en tanto fenómeno de significación. Sostiene así el carácter discursivo de los objetos y de toda configuración social, debiendo entender los conceptos de infancia como objetos discursivos.

Siguiendo al filósofo e historiador francés Michel Foucault señala, además, que existen regularidades y elementos de dispersión en los discursos: Cuando se da cierta regularidad en un conjunto de enunciados dispersos, puede hablarse de una formación discursiva cuyos objetos están sujetos a las mismas reglas de formación.

**Nota:**

Agregamos de nuestra parte, que la traducción de esto al **objeto infancia** significaría reunir en una sola formación discursiva como la de "**menor**", distintos modos de nombrar a niñas/niños, tales como "huérfano/a", "vagabundo", "delincuente", etc. Las reglas de esa formación discursiva pasarían por ligar sus figuras a situaciones de amenaza, promiscuidad, peligro, desidia. Dado que el discurso supone un poder del que todos queremos adueñarnos (FOUCAULT, 1992) y que una de las principales características del poder consiste en **producir verdad**, bien podemos imaginar qué tipo de verdad generó el concepto "**menor**" en tanto formación discursiva, respecto a niñas/os desvalidas/os o en condiciones de vulnerabilidad social en determinadas épocas de nuestra historia e inclusive en la actualidad.

**Identidad:**

Hacer referencia a la *identidad* en un análisis histórico remite, según la autora, al conjunto de posiciones de sujeto articuladas en torno a un polo o núcleo específico que opera como punto nodal. Los discursos proponen siempre modelos de identificación a los sujetos: Toda interpelación es, en este sentido, una propuesta acerca de un *modelo de identidad*, mientras que la identificación sería el proceso constituyente de identidades sociales.

**Matrices de infancia:**

Al ligar el término *matriz* a una etapa de la trayectoria vital de los sujetos, la autora procura dar cuenta de la convergencia de múltiples procesos que intervienen en la construcción social de la infancia. La noción de matriz tiene que ver con la idea de gestación y por tanto, con la de historicidad; en este caso, de las generaciones que transitaron su infancia en períodos particulares de la historia de la nación argentina.

**Matriz de infancia correspondiente al período 1880-1916 (extensible a 1930)**

La etapa fundacional de la historia moderna en lo que hace a la educación argentina y donde se configuró el dispositivo de instrucción pública, reconoce el despliegue de una concepción moderna de infancia. Concepción construida fundamentalmente por Sarmiento y que sobreimpone todos los discursos educativos posteriores, portadora también y más ampliamente, de una política cultural generacional.

Los ideales de familia burguesa y de escuela pública -pero también otros espacios como salas de asilo, casas de cuna públicas, escuelas de artes y oficios- conformaron la institucionalización moderna del infante, que va adquiriendo forma hasta 1930.

Niños y niñas de sectores populares son entendidos como **menores** sin derechos propios, quedando subordinados/as a la autoridad docente y paternal. Es posible vincular de este modo, **la historia de la infancia con la historia de la educación**: Maestros serán en la mayoría de los casos los creadores de didácticas, asociaciones y discursos específicamente centrados en la niñez, sea ya en sus versiones de control social, protección o rescate socio-cultural. (1)

El período 1890-1930 registra nuevas formas de reconocimiento y puesta en escena de la situación infantil, fundamentalmente de aquellos niños y niñas situados al margen del discurso sarmientino y que fueron posibles gracias a las mujeres.

(1) Carli utiliza el término "maestros"; en masculino. Lo que no deja de llamar la atención, dado que quienes se desempeñaron en la tarea docente en la época descrita fueron fundamentalmente mujeres. Es preciso rescatar en este sentido el accionar de Juana Manso, como ejemplo en algún punto "contra-hegemónico", pionera en la reivindicación de los derechos de las mujeres y los niños, la primera autora en historia pedagógica en estas latitudes (MIZRAJE, 1999).



Las prácticas y discursos de militantes, anarquistas, socialistas y liberales democráticas desde fines del siglo XIX hasta 1930 **“intervinieron significativamente en la construcción de posiciones discursivas infantiles que traducen condiciones de existencia social de la época y las grietas de la institucionalización escolar/familiar: figuras del niño trabajador, vagabundo, desertor escolar, huérfano, se diseñaron en eventos y acontecimientos de diverso tipo, así como alternativas posibles para su atención”** (CARLI, 1994: 9).

De lo expuesto se deduce una relación entre **historia de la infancia e historia de la mujer** en Argentina. Sujetos de una opresión compartida, los primeros hitos de una y otra historia coinciden con un reconocimiento conjunto sobre las problemáticas de edad y género.

**Nota:**

La reseña sobre la historia de las mujeres en nuestro país de Barrancos (2008) es sumamente ilustrativa; especialmente a fin de comprender hasta qué punto los dichos y haceres de esas militantes conformaron un gesto contrahegemónico respecto a los dictados de época para niños/as y mujeres.

Los procesos de modernización pedagógica escolar y de institucionalización estatal de la niñez no escolarizada en el período 1919-1930 -mediante el *discurso escolanovista* (2) y de la minoridad respectivamente- habilitan la articulación **entre las transformaciones del Estado y la historia de la infancia.**

Carli (1994) aclara en esta línea, que la ampliación del Estado durante el gobierno de Hipólito Irigoyen (el que se instituye además, como la primera experiencia de democratización en nuestro país) contiene simultáneamente la modernización del sistema educativo escolar a partir de las innovaciones escolanovistas, y la delegación de la institucionalización del menor en un dispositivo de internación a cargo de asociaciones religiosas u oligárquicas, aunque subordinado a la tutela del Estado sobre los menores.

(2) Carli se refiere al discurso del movimiento “Nueva Escuela”, el cual supuso un conglomerado de ideas que rechazan ser sumidas a un dogma o ideología invariable. Se difundió por EEUU y el viejo continente, caracterizándose por encabezar una búsqueda permanente que renovó la práctica educativa y el sistema escolar. Es difícil establecer en qué medida fue orgánico en nuestro país, aunque es indudable su aporte.

Consecuentemente, la figura infantil es escindida en tanto sujeto, de acuerdo a su origen y a su condición socio-familiar. Escisión que se agudiza en una franja crítica del Estado como lo fue la década del '30 -a partir del primer golpe cívico-militar a un gobierno democrático-, donde la deserción escolar y la miseria social infantil, denuncian los límites y crisis de la matriz de infancia de la época liberal.

Paradigma de la situación irregular.

El complejo tutelar

Nos interesa agregar que niñas y niños no quedan fuera de la organización legislativa.

El problema vinculado a niños/as y adolescentes radicaba, en ese momento, en la cantidad que se encontraban en la calle, ya sea vagabundeando (dada las condiciones habitacionales y reglamentarias de los conventillos que impedía su permanencia en el interior de la vivienda), trabajando (ante la desocupación y la insuficiencia de los salarios para vivir debían salir a trabajar para colaborar con la sobrevivencia familiar), así como participando de las luchas gremiales dado que su vida rondaba alrededor del trabajo como un adulto más.

Sobre esto ilustran Viviana Demaría y José Figueroa en su trabajo *“10903: La ley maldita”*, que recuperamos a continuación:

*“En 1866, designado por el presidente Miguel Juárez Celman, asumió la Jefatura de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires el Coronel Aurelio Cuenca. Su gestión se inaugura con un edicto: ‘Se prohíbe que los menores se entretengan en el juego del barrilete en la vía pública’. En 1892 el Dr. Daniel Donovan a cargo del mismo organismo, con otro edicto prohíbe esta vez ‘que los menores jueguen a la pelota en las calles de la ciudad’. Los reglamentos de los conventillos obligaban a que los niños no pudieran jugar en los patios, razón ésta que sólo les dejaba la calle para poder jugar. La visibilidad que comenzaba a tener la infancia inmigrante en el ámbito público, daría pie a las preocupaciones por su control, no así por su protección...”*

En relación al hecho conocido como la **“Rebelión de las escobas”** o la **“Huelga de Inquilinos”**:



*“Anarquista se nace’ decía el Coronel mirando a Miguelito Pepe, un orador anarquista de sólo 15 años que allá en 1907, en la Huelga de Inquilinos, les hablaba a los chicos y sus madres sobre la injusticia, la miseria y la justa explosión de los explotados. ‘Barramos con las escobas la injusticia de este mundo’ se le escuchó decir” (...). Dice el Dr. Luís Agote, consternado ante estos hechos... ‘¿Qué deberíamos hacer con esos chicos? ...-constituyen un contingente admirable para cualquier desorden social siguiendo por una gradación sucesiva de esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van a formar parte de esas bandas anarquistas que han agitado la ciudad en el último tiempo’. (...) El Dr. Luís Agote, sostiene: ‘Yo tengo la convicción profunda de que nuestra Ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12 a 15 mil niños abandonados moral y materialmente (que) finalmente caen en la vagancia y después en el crimen.’*

*El diputado conservador proponía algo muy simple: ‘recluirlos en la isla Martín García. Allí hay condiciones suficientes para el alojamiento de 10 mil menores vagabundos’, quienes ‘provistos de elementos de trabajo, y bajo una buena vigilancia moral, se convertirán en hombres buenos y sanos para el país.’*

*Quienes lo auxiliaron en sus fundamentaciones no se privaron de exponer la verdad respecto de la esencia de la ley 10903: ‘El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos... No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado’. Se seguía así dentro de la lógica que creara el complejo tutelar del ideario sarmientino, que sostenía... ‘El niño no tiene derechos, no tiene por sí representación, no es persona según la ley. Es menor’” (DEMARÍA y FIGUEROA).*

**Nota:**

Se conoce por “Rebelión de las escobas” o “Huelga de Inquilinos” a un movimiento autogestionario de los inmigrantes que vivían en conventillos contra la suba de los alquileres. Surge en un conventillo de la ciudad de Buenos Aires y luego se suman a la medida de fuerza habitantes de conventillos de todo el país.

Esta huelga, que tiene como principales protagonistas a mujeres, niños y jóvenes y finaliza con la lamentable muerte de un niño asesinado por la policía en la Parroquia de San Telmo.

La dicotomía niño-alumno/menor se materializa con la sanción de la Ley 10903 (o Ley Agote) de 1919, a partir de la cual el paradigma de la situación irregular queda instaurado en el marco del sistema jurídico. La situación irregular es fruto de los debates que se venían dando desde mediados del siglo XIX y con mayor énfasis desde 1870, cuando la niñez comienza a constituirse en problema para la clase dirigente de la época, ante el alto número de niños que se encontraba en la calle y que eran percibidos como “peligrosos”.

Es así como, acorde a lo expresado por Zapiola, **“...comenzó a estructurarse una percepción dicotómica del universo de la infancia, cuya esencia puede sintetizarse en la antinomia ‘niños’ (contenidos en los marcos de la familia, la escuela y muchas veces del trabajo) vs. los ‘menores’ (niños y jóvenes ‘pobres’, ‘abandonados’, ‘delincuentes’, ‘huérfanos’ y/o ‘viciosos’)”** (2006:66).

Y en base a esta “percepción dicotómica” que menciona la autora, fue el tratamiento que se le dio. La institucionalidad y las prácticas que se consolidaron en función de la categoría “niño”, iban a estar relacionadas –como ya se dijo– con la familia y la educación, mientras que las definidas para el “menor” (generalmente pertenecientes a los sectores pobres), iban a estar relacionadas con la institucionalización y el trabajo.

El Rector del Asilo de Huérfanos de la Sociedad de Damas de Beneficencia, decía en 1920:

**“No teniendo su mente adaptada para el estudio en una edad que ya debieran estarlo, hallan verdaderas dificultades para progresar a la par de los niños de su edad, y así llegan a la época en que debieran haber completado su instrucción primaria sin haber terminado más que los primeros grados de ellas. Esos alumnos, como han sido malos estudiantes, resultan siempre malos obreros y no progresan tampoco en el aprendizaje de un oficio. La experiencia**



***enseña que los alumnos que resultan buenos trabajadores son solamente aquellos que han terminado en forma conveniente su instrucción primaria.*** (GONZÁLEZ, 2000:129).

La Ley de Patronato del Estado, habilitaba al juez a disponer de todo aquel “menor” que considerara en “estado de abandono material o moral” hasta su mayoría de edad, lo cual dio lugar a un sinnúmero de arbitrariedades, tanto por la amplitud de contenido que presentan las categorías de “abandono” y de “moral”, como por el hecho de habilitar a una persona –el juez- a disponer por tiempo indeterminado de otra, que por el solo hecho de ser “menor” perdía las garantías que todo adulto tenía -y tiene- al ingresar al circuito jurídico.

De esta forma se concretiza la idea del “menor” –además- como “objeto”, ya que el Estado –por intermedio de los jueces- puede decidir sobre ellos sin que los padres ni los mismos protagonistas, es decir los niños/jóvenes, puedan defenderse.

Como decíamos, las prácticas institucionales y profesionales puestas en juego para los *niños* no son las mismas que aquellas puestas para los “menores”. Es así que la institucionalidad necesaria para llevar adelante esta ley no requirió de una inversión mayor, ya que se hizo uso de aquellas instituciones en funcionamiento, sostenidas tanto desde la Iglesia católica como desde la Sociedad de Beneficencia.

Desde una u otra mirada (la caridad o la tutela) coincidían en la necesidad de moralizar a niños y niñas para que sean hombres y mujeres “de bien”, disciplinados y adaptados al orden social del momento.

Las instituciones cerradas o alejadas de la ciudad, daban cuenta de la concepción respecto de la cual había que evitar el contacto de estos “menores” con los otros niños, a fin de evitar todo tipo de “contagio”. La arquitectura de las instituciones de estos momentos así lo demuestra: Edificios fríos, oscuros y húmedos con altos muros, para impedir todo tipo de contacto con el afuera; a su vez, mientras los niños/alumnos hacían uso del guardapolvo blanco (representando la pureza), los “menores” eran diferenciados de éstos haciéndolos usar guardapolvos grises o azules (demostrando impureza).

Llegados aquí, nos parece importante puntualizar dos cuestiones:

- En primer lugar, que la ley fue representativa del discurso hegemónico de la época en relación a la infancia (si bien había otras posturas simultáneas, que no lograron imponerse).
- Si bien la ley rigió durante casi un siglo (87 años) también es real, en segundo lugar, que las miradas y las intervenciones dirigidas a la niñez fueron modificándose a la par de los cambios presentados en la concepción de la misma, de los problemas con que se encontraba y de las respuestas dadas a tales problemas.

**Tal como se deduce de lo expuesto hasta el momento, la disputa entre diferentes discursos sobre la niñez viene siendo jugada desde que ella se constituye en un problema a abordar.**

### **Matriz de infancia correspondiente al periodo 1945-1955**

La experiencia del peronismo en el poder y su sistema de interpelaciones a la infancia, permite articular –a criterio de Carli (1994)- **la historia de la infancia con los procesos de construcción de la hegemonía.**

Mediante la constitución de una formación discursiva específica dirigida al universo infantil, el peronismo re-significó la infancia como objeto del Estado: el significante “**Los únicos privilegiados son los niños**”, tradujo así una voluntad hegemónica.

La modificación de dispositivos institucionales heredados –tales como sistema escolar y sistema minoridad- va hilvanada a esa resignificación que contiene a su vez la diversidad infantil, creando consenso (*todos los niños sin distinciones son privilegiados*) e introduciendo un elemento ideológico estructurante en la formación infantil.

Tal como señalamos anteriormente, la Fundación “Eva Perón” fue la referencia material en relación a la concepción de niños y niñas como sujetos de derechos.





La construcción de las Escuelas Hogar “Eva Perón” da cuenta de una concepción de la niñez totalmente diferente a la de la tutela y la situación irregular, promoviendo la vinculación de la niñez pobre con el resto de la sociedad.

También los Torneos Deportivos “Evita” y las acciones tendientes a la recreación de niños/as, sin ningún tipo de distinción, dan cuenta de una concepción acerca de la protección integral del niño/a, aunque aún no se plasmara en teorías específicas, y menos jurídicas.

Si bien continuaba vigente la Ley Agote y la concepción de la situación irregular, Eva Perón le contrapone los derechos de los niños, e incluye a estos últimos y a su familia en el Capítulo III de la Constitución de 1949, referido a los derechos del trabajador, la familia y los ancianos, que dice: **“La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado”**.

**Nota:**

En opinión de Mizraje (1999), los cambios son tan enfáticos a partir del peronismo en Argentina, que basta con pronunciar el nombre “Eva”, en tanto mujer que más literatura desencadenó en nuestro país: Eva Perón es sin duda la mujer más sobrescrita en textos de diverso carácter... Aún en un marco de acuerdos y desacuerdos en torno al peronismo y a su figura, no puede negarse que dejó un sello indeleble en la historia de la niñez y de las mujeres en nuestro país. De hecho, ambos contribuyeron, tal como sostiene Barrancos (2008), a modificar en varios aspectos las relaciones de género.

**Matriz de infancia en la décadas de los ‘80 y ‘90**

Para Carli (2006), el ciclo comprendido entre la pos-dictadura de 1976 y el fin de la década de los 90 ha impreso las huellas de cambios globales y locales en la niñez argentina, diferenciándolo así de otros periódicos históricos. El traumático

pasaje entre un modelo de sociedad integrada a principios de los 70 y el correspondiente a una sociedad crecientemente polarizada y empobrecida a finales de los 90 -en el marco de la expansión mundial del capitalismo financiero-, permite constatar que el tránsito por la infancia como un tiempo socialmente construido asume -en la conjunción de los 80 y los 90- otro tipo de experiencias en relación a generaciones anteriores, dando lugar a nuevos transcurso y modos de configuración de las identidades.

**Nota:**

Pese a que Carli aborda períodos posteriores a la dictadura cívico-militar que rigió los destinos de nuestro país desde marzo del 76 hasta la restitución democrática en el 83, nos interesa destacar, sin embargo, que las huellas que permearon la historia de la infancia y el enlace entre generaciones en los años de plomo, no fueron justamente pocas, ni poco cruentas.

Cabe destacar, siguiendo a Barrancos (2008), que fueron mujeres las que llevaron adelante la más contundente de las oposiciones a la feroz dictadura instaurada en el 76: si diversos organismos de derechos humanos pudieron alzar la voz para reclamar por los detenidos desaparecidos y por la sustracción de niñas y niños, no hay duda que la gran gesta estuvo a cargo de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Haber enterrado las cenizas de una de esas madres <sup>(3)</sup> al pie de la pirámide de esta histórica plaza y en un acto público, al término de la vigésimo quinta marcha de resistencia de las Madres, configura un hecho absolutamente emblemático en este sentido.

(3) Nos referimos a Azucena Villaflor, iniciadora junto a otras trece madres, de las rondas alrededor de la pirámide en la Plaza de Mayo en Capital Federal. Desapareció en diciembre de 1977 y sus restos fueron identificados recién en 2005.



Al igual que en los períodos previos, la cuestión de la infancia se constituye -al decir de Carli (2006)- en un *analizador privilegiado de historias y tiempos recientes*. Permite indagar los cambios materiales y simbólicos producidos en la sociedad argentina, pero es a la vez un objeto de estudio de singular importancia, en tanto la construcción de la niñez como sujeto histórico, ha adquirido notoria visibilidad.

**Las décadas de los '80 y los '90 del siglo XX en la Argentina se caracterizaron por la estabilidad democrática pero al mismo tiempo, por el aumento exponencial de la pobreza.**

Desde la perspectiva de una historia de la infancia podría argumentarse que este ciclo histórico muestra simultáneamente tendencias progresivas y regresivas: Así como se produjeron avances en el reconocimiento de los derechos de niños y niñas tanto como una ampliación del campo de saberes sobre la infancia, el conocimiento acumulado no derivó en un mejoramiento de sus condiciones de vida. Niñas y niños perdieron condiciones de igualdad para el ejercicio de sus derechos.

En buena medida, y en tanto que experiencia generacional, la infancia se tornó imposible de ser vivida según los parámetros de acceso e integración social del ciclo histórico anterior. Sin embargo, se convirtió al mismo tiempo en signo, en una sociedad crecientemente visual, que puso en escena los rostros de esa imposibilidad y los rasgos emergentes de las nuevas experiencias infantiles (Carli, 2006).

Para continuar esta construcción socio-histórica y política de la infancia, recuperamos a continuación una serie de hipótesis desarrolladas por la autora que venimos siguiendo (Carli, 2006), altamente significativas en torno a la niñez contemporánea, y que se corresponde con:

#### 1- La hipótesis sobre el devenir de la niñez como un verdadero laboratorio social:

Está enmarcada en un proceso histórico sometido a cuestiones tales como la aceleración del cambio científico-tecnológico, la desaparición gradual del mundo del trabajo, la globalización económico-tecnológica y la mundialización de la cultura.

"Laboratorio social", porque los niños y las niñas nacidos/as en Argentina durante los años 80 y más que nada en los 90, crecieron en un escenario en profunda mutación. Se convirtieron en testigos, y en muchos casos en víctimas, de la desaparición de pautas de socialización, formas de vida y políticas de crianza.

El pasaje del viejo al nuevo país -signado por factores tales como el desempleo, la movilidad descendente y el aumento de la pobreza- ensanchó la brecha entre generaciones contemporáneas en cuanto a condiciones de vida y horizontes de futuro, tanto como un aumento notorio de la desigualdad social al interior de la misma generación infantil. (4)

Se produjo asimismo, el pasaje de una sociedad infantil caracterizada por la mezcla social a otra altamente surcada por las diferencias sociales. Ese pasaje traumático, permite identificar distintas temporalidades de la historia argentina en los escenarios contemporáneos: desde la niña o niño que recorre las ciudades en un carro tirado por caballos y que nos retrotrae al siglo XIX, hasta niñas o niños que acceden a las más novedosas tecnologías del siglo XXI, desde/en la privacidad del hogar familiar.

#### 2- La hipótesis sobre visibilidades e invisibilidades:

La niñez es inscripta aquí en un juego de bisagras en gran medida paradójicas: Por un lado adquirió visibilidad, y por otro se produjo cierta in-visibilización de las consecuencias trágicas que tuvo sobre niñas y niños la modificación de la estructura social en Argentina.

Esa nueva visibilidad contó con el reconocimiento de los derechos de niños y niñas, habilitando cierta universalización de la identidad infantil, en tanto que en la concepción de niños/niñas como "sujetos de derecho" se inscribieron signos mundiales que disolvieron diferencias y desigualdades locales y territoriales en una estética global.

(4) Podríamos señalar, que el argumento de Carli en relación al aumento de la desigualdad social al interior de la misma generación, encuentra cruces o correspondencias con lo que Rosanvallón denomina "*desigualdades intra-categoriales*" y en lo concerniente a la categoría de infancia en este caso. Ver: ROSANVALLON, Pierre y FITOUSSI, Jean (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial. Buenos Aires.



Sin embargo, mientras niñas/niños “sujetos de derechos” constituyeron enunciados de un discurso sobre la democratización de las instituciones de menores y de interpelación a los gobiernos de cada país, ese enunciado se constituyó en una figura global reñida con el aumento de la vulnerabilidad de la infancia en la Argentina.

Como espacios de visibilidad y reconocimiento social, los medios de comunicación, por su parte, generaron en estas décadas productos que contribuyeron de diversa forma con una estetización o espectacularización dramática de la experiencia infantil.

### 3- La hipótesis sobre la mercantilización de los bienes y servicios para la infancia:

Se relaciona con el proceso de mercantilización creciente que se da durante el ciclo histórico que venimos tratando. Esa mercantilización incluye un amplio y variado espectro, que va desde la proliferación de jugueterías y maxi-quioscos a la privatización y comercialización del festejo del cumpleaños infantil.

Bienes y servicios que adquirieron valor de cambio, de uso y de signo, en un escenario de acceso material desigual de la población infantil al consumo, tanto como de debilitamiento general de los espacios públicos.

Algunos autores denominan este proceso “*macdonalización*” de la sociedad, en tanto nueva racionalidad económica que intervino en la producción y circulación de signos. Signos sin duda controversiales en un contexto de desigualdad creciente, vía una combinatoria de necesidades, deseos e investimentos afectivos que genera el consumo infantil, tanto como su impacto en la configuración de identidades sociales.

### 4- La hipótesis sobre el diseño de políticas educativas y sociales polémicas:

Se anudan en este punto la mercantilización tematizada antes y el debilitamiento del Estado-Nación, en tanto cuerpo de pertenencia imaginario. Queda relegada en el tiempo esa potente y a la vez polémica interpelación estatal de la población infantil, propia de las décadas de los 40 y 50.

Si bien en lo referente a la niñez no hubo -a criterio de Carli- un debilitamiento de la acción estatal en sentido estricto -dado que en la década de los 90 se diseñaron y activaron políticas educativas y sociales con rasgos muy polémicos-, aparece no obstante una escisión entre cierta retórica del discurso estatal relativo a la niñez y las políticas económicas, que operaron un despojo sin precedentes de las generaciones futuras.

Carli agrega que las políticas de infancia pensadas en clave de representación (es decir, “hablando en nombre de” quien está ausente) se especializaron e hicieron lugar a otro tipo de presencia en el organigrama y agenda estatal. Encarnaron, sin embargo y al mismo tiempo, la crisis de relación entre representantes/representado/as, con la reforma del Estado como telón de fondo y el cambio profundo de la estructura social. Destacando en este orden, la figura de maestros/as y familiares que ocuparon la escena pública en el transcurso de los 90 hablando “en nombre de” los/las alumnos/as del sistema educativo, o “en nombre de” hijas/hijos víctimas de situaciones de muerte o maltrato. Figuras que comenzaron a llevar adelante las políticas de representación de niños, niñas y adolescentes. De esta forma, da cuenta sobre la crisis de las mediaciones estatales y sobre el componente político de los vínculos educativos y filiales.

### 5- La hipótesis sobre la confluencia de procesos homogeneizantes y heterogeneizantes a nivel socio-cultural en la producción de identidades infantiles:

Instituye elementos de uniformización de la cultura infantil como consecuencia de una cultura global y el aumento de la desigualdad social, en cuanto caras de una misma moneda que ahondó la distancia entre las formas de vida infantil. El contraste entre el country y la villa operaría como ejemplo paradigmático.

Si bien la autora aclara que no es posible efectuar una lectura totalizadora de la identidad infantil, teniendo en cuenta determinadas marcas globales y la permanencia de dispositivos modernos como la escuela, se hace necesario -a su juicio- un trabajo de des-totalización de las identidades que tenga en cuenta los procesos de apropiación diferencial de niñas/os.



Lo que no significa dejar de destacar el predominio de componentes de estandarización y estereotipia en la oferta cultural-comercial para niñas/os, que sesga las formas de apropiación.

**Según Carli (2006), las condiciones desiguales de acceso no sólo ahondaron las diferencias, sino que provocaron la presencia de formas nuevas de distinción social mediante el consumo infantil.** Distinciones que nos retrotraen a la etapa previa de las décadas de los 40 y los 50, en las que se amplió el acceso al consumo en la Argentina.

#### **6- La hipótesis sobre el carácter de la relación entre niños/as y adultos:**

Se nutre de un presupuesto de base: El tenor simétrico o asimétrico de la relación niño/a-adulto constituye una clave de lectura fructífera de fenómenos y procesos de este ciclo histórico.

Siguiendo a Galende la autora señala, que la interacción asimétrica entre uno/a y otro (y que en el terreno psíquico se enlaza con las diferencias entre la sexualidad infantil y la adulta) asume a nivel socio-cultural, formatos y contenidos variados. Ello traduce la dislocación y/o inversión de las posiciones de sujeto en la cadena generacional y el cuestionamiento de sus fundamentos.

Este período aparece atravesado, entonces, y bajo esta perspectiva, por debates relativos a la "crisis de autoridad" en la familia, en la escuela, y en la sociedad en general.

Las fronteras entre las edades y el sentido socio-cultural de la prohibición están permeados por la crisis de un imaginario de continuidad, de pasaje intergeneracional para la sociedad en su conjunto y de alcances en lo que hace a la responsabilidad adulta. A punto tal de invertir el plano de la responsabilidad y depositarlo sobre los hombros infantiles, en un sinnúmero de situaciones.

Carli (2006) subraya por último, que la experiencia cultural contemporánea es además crecientemente audiovisual; donde el proceso de construcción visual de lo social, precisa abordar también la realidad como realidad de representaciones: **La realidad infantil nos habla así, mediante su representación, de lo que está ausente en ella misma.**







## Parte

# 4 Política y niñez en el advenimiento del siglo XXI

En el marco de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, -como ya mencionamos en el apartado acerca de “*La política social en las actuales configuraciones de lo social (2003-2010)*”-, la niñez no ha constituido un tema secundario en las decisiones políticas; lo cual es demostrable a partir de las líneas políticas impulsadas desde entonces.

En primer lugar, la sanción de la *Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* en el año 2005 (reglamentada en 2006), pone en acto la posibilidad de que aquella lucha por la hegemonía de un paradigma por sobre otro –el de la situación irregular por sobre la protección integral- tenga un desenlace diferente al recorrido transitado. Consideramos que si bien la disputa aún permanece, lo que hay es una clara coexistencia de paradigmas. No hay uno “nuevo” que nació a partir de la ley y uno “viejo” que dejó de existir. La Ley es el producto de los debates que se vienen dando desde aquellos años de fines del siglo XIX en la búsqueda de una respuesta a la infancia pobre, y que aún siguen vigentes. Lo que sí posibilita esta ley es el compromiso para la adecuación jurídica e institucional en todo el territorio, que también implica puja de concepciones e intereses de diferentes sectores.

Es en este campo –el de la niñez- donde van a aparecer claramente en escena las características de la política social actual referidas a la integralidad, la territorialidad, la transversalidad y la participación social, ya que de lo contrario la Ley 26.061 permanecerá como letra muerta, así como en parte lo fue la adhesión de nuestro país a la *Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)*, que permaneció en lo retórico más que en acciones que plasmaran concretamente la norma.

En este sentido, y en función de la nueva normativa, se desplegaron en Argentina las acciones a nivel nacional para generar la institucionalidad que esta ley implicaba.

Se crea así la *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, facultándola a la conformación del *Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*, bajo la intención de una representatividad federal en lo que atañe a la niñez en todo el ámbito nacional. Se elabora un *Plan Nacional de Acción* para la implementación de la normativa y su adecuación administrativa, financiera, legislativa y jurídica en el territorio nacional, contemplando los lineamientos de la política social nacional de integralidad, transversalidad, territorialidad y participación; lineamientos ideológica y políticamente coherentes con el principio rector del interés superior del niño enunciado en la CIDN. A partir de este principio y del de corresponsabilidad, se impulsaron además, acciones legislativas y administrativas vinculadas a otras áreas directamente enlazadas con la niñez, tales como la salud y la educación: Sanción de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva y de Ley Nacional de Educación.

Estas son algunas de las acciones que se generaron en función de la decisión de poner en acto los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y que aparecen, -ampliadas- en el *Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño* (SENNAF, 2008).

Nos parece importante resaltar también, que los avances realizados en el tema de la niñez han sido y son posibles gracias al impulso y la firmeza en relación a una política nacional de Derechos Humanos, que constituye el marco para la enunciación de los derechos la infancia.

El accionar de los organismos de derechos humanos en este sentido, particularmente de Abuelas de Plaza de Mayo, posibilitó que el *derecho a la identidad* de los niños/as tenga una concreción real en términos judiciales y administrativos, tanto para los nietos buscados y recuperados, como para la cantidad de niños/as que ante su condición de pobreza y vulnerabilidad familiar, veían violentado dicho derecho.



Por último, cabe destacar la elaboración del *Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes para el período 2008-2011*, que muestra la continuidad en el marco de un proyecto nacional dirigido a la protección de la comunidad en general y de la población más vulnerable en particular, dentro de la cual se encuentran nuestras niñas/os, consolidando los pasos dados hasta aquí respecto del fortalecimiento institucional, pero también en lo que respecta a integración ciudadana y condiciones básicas de vida (tendientes a la disminución de la tasa de morbi-mortalidad infantil y materna, de las deficiencias en la alimentación, mayor inclusión educativa, mayor inclusión laboral para los adultos, etc.).

Como tema pendiente puede enunciarse la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, a fin de que nuestras niñas/os, adolescentes y jóvenes tengan las garantías jurídicas necesarias ante la transgresión a la ley. Al respecto cabe mencionar que el proyecto de ley presentado fue sancionado por el Senado desde el mes de noviembre del 2009, sin que hasta inicios del 2011 haya tenido tratamiento en la Cámara de Diputados, constituyendo una de las grandes deudas de los adultos hacia nuestros niños/as, adolescentes y jóvenes.





## Guías de lectura

### Guía N° 1: Modos de comprender la infancia.

#### La mirada de Ariès en la investigación histórica

- ¿Qué diferencias puede identificar en los modos de comprender la infancia argumentados en el texto?
- ¿Cuáles son los aportes centrales de Vergara del Solar y Carli en este sentido?
- ¿Por qué se dice que la investigación de Ariès fue esclarecedora y qué aspecto de su estudio sobre la niñez generó polémica entre los historiadores?
- Identifique las principales diferencias-desigualdades que traducen las representaciones en el arte, los juegos y la vestimenta en relación a la infancia europea.
- ¿Cuál sería la diferencia entre “políticas para la niñez” / “políticas de niñez” y qué consideraciones se efectúan sobre unas y otras, respecto a la configuración de la infancia europea?
- Identifique las implicancias del pensamiento sobre la infancia en Latinoamérica y Argentina señaladas en el texto.

### Guía N° 2: Políticas para la niñez y Políticas de niñez:

#### El caso Argentino en los siglos XIX y XX

- ¿Con qué se vincula la investigación de Carli y qué reflexiones efectúa sobre la relación niñez/educación?
- Identifique la premisa central que guió la investigación, los aspectos que rastrea y con qué propósitos.
- ¿Qué se entiende allí por discurso, identidad y matrices de infancia?







### **Guía N° 2. a) Matriz de infancia correspondiente al período 1880 -1916 (Extensible a 1930)**

- ¿Porqué se vincula la historia de la infancia con la historia de la educación, la de la mujer y la de las transformaciones del Estado?
- ¿Qué distinciones centrales se establecen en lo que hace a la situación infantil?
- Identifique fundamentos y principales expresiones del paradigma de la situación irregular a principios del siglo XX.

### **Guía N° 2. b) Matriz de Infancia correspondiente al período 1945 -1955**

- ¿Por qué se vincula la historia de la infancia con los procesos de construcción de hegemonía en este período?
- ¿Qué concepción de niñez opera en esta matriz y qué traducciones podría identificar al respecto?

### **Guía N° 2. c) Matriz de infancia en los ochenta y los noventa**

- ¿Cómo caracteriza Carli este período y qué reflexiones le merece la situación infantil?
- ¿Por qué habla de la niñez como un laboratorio social?
- ¿En qué consisten las visibilidades e in-visibilidades de la niñez postuladas?
- ¿A qué refiere la mercantilización de bienes y servicios para la infancia y qué implicancias tendría?
- ¿Cuáles son las características de las políticas educativas y sociales y a qué se alude con políticas de infancia en clave de representación?
- ¿Qué relación se establece entre el nivel socio-cultural y la producción de identidades infantiles?
- ¿Qué ideas fundamentales se desarrollan sobre la relación niños/as-adultos?





## Bibliografía

### Partes 1 y 2:

- ANDERSON, Perry (2003). *Neoliberalismo: un balance provisorio*. En Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. 2ª Edición. Buenos Aires: Ed. CLACSO.
- ANDRENACCI, Luciano (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- BELLORO, Antonio. *LA SALUD PÚBLICA-La Historia Popular*. Vida y milagros de nuestro pueblo. Nº 82.
- CASTEL, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los Paradigmas de la Política Social en América Latina*. CEPAL.
- GRASSI, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- ISUANI, Ernesto y otros (1991). *El Estado Benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- REPETTO, Marcelo Fabián (1995). *La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas (o el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural)*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires - Mimeo.
- SADIÉ, Emilio y ARIAS, Ana (2005). *Políticas sociales actuales que se desarrollan desde el ámbito gubernamental: las principales líneas actuales de intervención del Gobierno Nacional*. Buenos Aires: IEF/CTA.
- SURIANO, Juan (1993). *Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos de siglo*. En *Cuadernos del CIESAL*. Nº1. Rosario.
- WANDERLEY, Luiz (1996). *La cuestión social en el contexto de la globalización: el caso latinoamericano y caribeño*. En Castel, Robert; Wanderley, Luiz y Belfiore, Mariángela: *Desigualdad y Cuestión Social*.

### Partes 3 y 4:

- ARIÉS, Philippe. (1960). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Edit. Taurus.
- BARRANCOS, Dora (2008). *Anarquistas: revolución también en la casa*. En *Mujeres: entre la casa y la plaza*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- BARRANCOS, Dora. (2008). *Las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo*. En *Mujeres, entre la casa y la plaza*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- BARRANCOS, Dora. (2008). *Mujeres y peronismo: la excepcionalidad de Eva*. En *Mujeres, entre la casa y la plaza*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- BORON, Atilio A. (2003). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. 2ª Edición. Buenos Aires: Ed. CLACSO.
- CARBALLEDA, Alfredo (1995). *Política Social, Subjetividad y Poder: la Acción Social de la Fundación Eva Perón*. En *Revista Margen Trabajo Social*. Año IV- Nº 7/8. Buenos Aires.
- CARLI, Sandra (1994). *Historia de la infancia. Una mirada a la relación entre cultura, educación, sociedad y política en Argentina*. En *Revista del IICE Nº 4. Facultad de Filosofía y Letras UBA*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- CARLI, Sandra. (2006) *Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001)* En *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. (Sandra Carli Comp.) Buenos Aires: Paidós.
- DAS BIAGGIO, Nora y otros (2010). *Figuras de la madre y fondos de lo materno. Subjetividad y Poder en situaciones de Incesto Paterno-Filial*. LENARDUZZI, Zulma (Organizadora). Buenos Aires: Librería de Mujeres Editoras.





- DEMARÍA, Viviana y FIGUEROA, José. *10903: La ley maldita*.  
En <http://www.pensamientopenal.com.ar/49maldita.doc>
- FERIOLI, Néstor (1990). *La Fundación Eva Perón/1*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- FERNANDEZ, Ana María (2009). *Historias de infancias En Las lógicas sexuales: amor, política y violencias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- FOUCAULT, Michel (1992). *Microfísica del poder*. 3era- Edición. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- GIBERTI, Eva (1997). *La niñez y el hacer política*. En *La niñez y sus políticas. Políticas de los adultos dirigidas a los niños y políticas de la niñez creadas por los niños y las niñas*. Eva Giberti (Comp.) Buenos Aires: Editorial Losada.
- GONZALEZ, Fabio A., (2000). *Niñez y beneficencia. Discursos y estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados*. (Buenos Aires, 1900-1930). En MORENO, José L. (comp.) *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Bs. As, siglos XVII al XX)*. Buenos Aires: Trama editorial/ Prometeo Libros.
- HOBSBAWN, Eric (1999). *La era de la Revolución, 1789-1848*. Buenos Aires: Crítica.
- JORRAT, Jorge Raul y SAUTU, Ruth (comp.) (1992). *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- KIRCHNER, Alicia (2007). *Políticas Sociales en Acción*. La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Nación Argentina.
- KIRCHNER, Néstor C. (2003). *Discurso durante el acto de lanzamiento del informe sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina*; 24 de octubre de 2003.
- KIRCHNER, Néstor C. (2004). *Discurso en el acto de firma del convenio de la creación del Museo de la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*; 24 de marzo de 2004.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_2.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_2.asp)
- MIZRAJE, María Gabriela (1999). *Juana Paula Manso: la historiografía de puntillas*. En *Argentinas de Rosas a Perón*. Buenos Aires: Biblos.
- MIZRAJE, María Gabriela (1999) *Sur, Perón y después*. En *Argentinas de Rosas a Perón*. Buenos Aires: Biblos.
- OSZLAK, Oscar (Abril 2001). *El Estado Transversal*. En *Encrucijadas*. Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Nº 6.
- PASSANTE, María Inés (1987). *Pobreza y Acción Social en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- SADER, Emir y GENTILI, Pablo (Comps.) (2003). *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. 2ª. Ed. Buenos Aires: Ed. CLACSO.
- SENNAF (2008). *Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño, en virtud de su art. 44*.
- SENNAF. (2008). *Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes para el período 2008-2011*. Ministerio Desarrollo Social de la Nación Argentina
- SURIANO, Juan (2004). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: Editorial Colmena.
- TENTI FANFANI, Emilio (1989). *Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención/1*. Buenos Aires: Editorial Centro Editor de América Latina.
- VERGARA DEL SOLAR, Ana Cecilia (2007). *La intervención social como conflicto. El caso de la infancia y juventud en Chile*. En *Revista Praxis*. Año 9. Nº1. Santiago.
- ZAPIOLA, María Carolina (2006). *¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890*. En: *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan (Ed). Universidad Nacional Gral. Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo Libros.





