

LA CONVENCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LAS POLITICAS PUBLICAS

Emilio García Méndez

En estos últimos años, mucho se ha insistido y con razón acerca del cambio cualitativo fundamental, que en la percepción de la infancia, implica la Convención Internacional. En este sentido, estoy convencido que cualquier adjetivo resulta pequeño comparado con el potencial transformador del tratado internacional sobre derechos humanos que mas consenso jurídico y sobre todo social ha obtenido en toda la historia de la humanidad. Instrumento que, en lo inmediato lejos de disminuir ha paradójicamente aumentado la visibilidad de las violaciones a los derechos de la infancia. De igual forma que el termómetro pone en evidencia la fiebre y el satélite la quema de los bosques, la Convención ha aumentado notablemente la visibilidad de las violaciones a los derechos de la infancia.

Si la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, constituyó un mínimo ético en relación a la infancia, solo 30 años después, la Convención Internacional constituye un máximo jurídico, que transformado en derecho positivo nacional e internacional pone en evidencia la enorme brecha a cubrir entre una nueva condición jurídica y la persistentemente difícil condición material de la infancia. De forma similar a lo sucedido en otros campos del quehacer humano, la conciencia internacional se anticipa y supera largamente a las conciencias nacionales , en la formulación de problemas y soluciones . La percepción no eufemística del niño como sujeto de derechos, afirmación de la cual no hemos todavía ni remotamente extraído todas las consecuencias posibles, constituye un buen ejemplo . La transformación de un nuevo tipo de cultura sobre la infancia en acciones concretas, dependerá en buena medida de dos condiciones sine qua non : a) la capacidad de reproducir en forma ampliada y coherente esta nueva cultura sobre la infancia, es decir, la capacidad de transformar una percepción en políticas para/de la infancia y b) la capacidad que demuestren los sujetos (gubernamentales y no gubernamentales) de esa política en superar el carácter corporativo restringido de sus demandas inmediatas, es decir, la capacidad de vincular los problemas de la infancia con los problemas medulares de la democracia. Se pone en evidencia aquí , el carácter premonitorio de la Convención Internacional.

No resulta exagerado afirmar, que la Convención Internacional resulta al mismo tiempo causa y consecuencia del agotamiento de las formas tradicionales de lo político.

A pesar de la afirmación anterior, no se pretende aquí un análisis exhaustivo de lo político y la política en términos generales. Interesa mucho más , contribuir a aquel debate mayor desde una óptica y perspectiva específica, que se refiere también al agotamiento de las formas tradicionales de participación en la ejecución y puesta en marcha de las políticas sociales.

Las políticas sociales para la infancia en su sentido moderno, no son de vieja data en América Latina. En términos tendenciales y globales para el conjunto de la región, hasta las décadas del 20 y 30 de este siglo, el estado comparte con la iglesia (en forma predominante con la católica) la responsabilidad en el diseño y ejecución de todas las acciones relativas a la infancia pobre . En realidad, el germen de todos los programas/ políticas para la infancia, remite en forma persistente a la pregunta, que hacer con los hijos de los pobres ? . Obviamente esta pregunta se hace más evidente según sea el tipo de política de que se trate. En el caso de las llamadas políticas universales (salud y educación), la participación del estado es mas fuerte y temprana, en la medida también que estas políticas están vinculadas a la formación de los propios estados nacionales. Es en el caso de las políticas asistenciales o compensatorias, donde la hegemonía de la iglesia resulta prácticamente indiscutible hasta la década del 50. Si luego de la crisis de los años 30, una inserción subordinada pero privilegiada de América Latina en el mercado mundial permitió la expansión y consolidación de las políticas sociales universales , es recién en la década de los 50, con la influencia del populismo distribucionista que el estado comienza a intervenir con mas fuerza en el campo de las políticas asistenciales.

Bajo el nombre genérico de política pública , se desarrolla en realidad una política exclusivamente gubernamental . La intervención de la sociedad en estas políticas, se manifiesta casi predominantemente desde la óptica de la caridad . Por su parte, en el campo de la infancia los Organismos No Gubernamentales en el sentido moderno del término no existen ni remotamente hasta bien entrada la década de los 70. Los ONG's nacen en el contexto del autoritarismo de los años 70, contexto en el cual no existe prácticamente ningún canal de comunicación entre gobierno y sociedad civil. Mas aún los ONG's nacen como una forma de respuesta y resistencia posible a las mas o menos brutales condiciones políticas y sociales impuestas por el autoritarismo. De mas esta decir, que casi sin excepción los ONG' s de la región nacen vinculados a instituciones no gubernamentales de los países del mundo industrializado. Las consecuencias específicas de esta impronta de origen no han sido todavía hoy suficientemente analizadas. Sin embargo, y sobre todo en el caso de los ONG's vinculados a la infancia, se conjugan dos tendencias claramente identificables. Por un lado, una vocación de servicio en el trabajo de atención directa a la infancia en situación de mayor vulnerabilidad, por el otro, una crítica implícita o explícita al modelo de política social imperante. El autoritarismo (que deliberadamente borra hasta eliminar los límites entre gobierno y estado), condiciona en buena medida el carácter de la respuesta social y política que elaboran los ONG´ s . Lo alternativo, aparece en su momento al mismo tiempo como la respuesta mas digna y eficaz a las condiciones impuestas por el autoritarismo. En este contexto, es fácil entender que los ONG´ s nacen mucho mas como organismos antigubernamentales que como organismos no gubernamentales. Además, borradas las diferencias entre lo gubernamental y lo estatal, se borran también las diferencias entre lo antigubernamental y lo antiestatal. El maniqueísmo, constituye un componente fundamental del

cemento ideológico que legitima estas prácticas. En la sociedad se concentra todo el bien y en el gobierno/ estado todo el mal.

Antonio Carlos Gomes da Costa, traza un dibujo de una enorme claridad pedagógica para explicar este proceso en el Brasil autoritario. Salvando las distancias y diferencias, una buena parte de estos razonamientos se dejan extrapolar para otros países de la región. En Brasil, el gobierno militar pone en práctica políticas para la infancia que obviamente no podían reflejar las características globales del modelo de gobierno de la sociedad: a) autoritarismo, b) verticalismo, c) centralización, d) burocratismo y e) privilegio de respuestas que impliquen institucionalización (como se sabe un mero eufemismo para designar a la privación de libertad), constituyen los rasgos esenciales de las políticas gubernamentales para la infancia en el período autoritario. En la contracara de estos rasgos, se dibuja la respuesta alternativa impulsada por los ONG's. La descentralización democrática, la utilización de recursos comunitarios y el rechazo a las formas tradicionales de la institucionalización, constituyen una buena síntesis del modelo alternativo. Múltiples y variadas son las experiencias innovadoras del trabajo con niños y adolescentes durante ese período. Sin embargo, no transcurre mucho tiempo antes que el sector más avanzado de los ONG's reconozca el límite problemático más claro de este modelo: la dificultad y más aun casi siempre la absoluta imposibilidad de reproducción ampliada de extraordinarias experiencias exitosas de escala reducida. Esta circunstancia, se constituye como problema para todos aquellos que comienzan a percibir el problema de "sus" niños, como indefectiblemente ligado al problema de "todos" los niños. En términos generales para el conjunto de la región, el agotamiento de la experiencia alternativista coincide con el derrumbe del modelo autoritario. Entre otros efectos, la democracia destruye buena parte de las certezas maniqueístas del pasado. El "bien" y el "mal" se instalan en fronteras móviles e imprecisas. El "bien" y el "mal" comienzan a distribuirse democráticamente entre el gobierno y la sociedad civil. Un tercer elemento, confluye con el agotamiento del alternativismo y la vuelta a la democracia, contribuyendo decisivamente a cambios profundos y a la inauguración de un proceso en el que hoy nos encontramos inmersos: la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Luego de más de 70 años de hegemonía jurídica y cultural absoluta de leyes de menores basadas en la doctrina de la situación irregular, la Convención Internacional produce la transformación más profunda y radical de que se tenga memoria en este campo específico.

En el contexto de la cultura alternativista, la ley y el derecho fueron considerados (y en buena medida con sobrada razón en épocas de autoritarismo) patrimonio exclusivo de jueces, abogados y más difusamente de funcionarios gubernamentales. Entre los múltiples méritos de la Convención Internacional, está también el de constituir el primer instrumento jurídico específico portador de un lenguaje comprensible y que involucra a los movimientos sociales preocupados por los problemas de la infancia. La

Convención Internacional, instrumento específico de los derechos humanos de la infancia, transforma necesidades en derechos colocando en primer plano el problema de la exigibilidad, no solo jurídica sino también político-social, de los derechos . Desde esta perspectiva, la forma ley de la Convención Internacional empieza a percibirse como un instrumento altamente idóneo, para conseguir la reproducción ampliada de las mejores experiencias micro de carácter alternativo realizadas en la década de los 70 .

Las experiencias concretas de los actuales procesos de reformas legislativas en la región , derrumban mitos y falsos dilemas relativos a quienes son los sujetos exclusivos de producción y uso social de la ley. El carácter inédito de la participación popular en los procesos de reforma legislativa destinados a la adecuación sustancial de la legislación nacional al espíritu y al texto de la Convención, deja enseñanzas extraordinarias que trascienden el estrecho campo de las políticas sociales para la infancia. Si las leyes de menores basadas en la doctrina de la situación irregular - que imperaron hegemonícamente entre 1919 y 1990 - constituyeron el resultado de pequeñas y semi-clandestinas comisiones de "expertos", los nuevos procesos de reforma legislativa demuestran claramente que no es posible alterar los contenidos de la ley si no se alteran los mecanismos sociales de su producción . Paradójicamente, algunos problemas teóricos de la crítica del derecho son resueltos en la práctica por los movimientos de lucha por los derechos de la infancia.

La nueva legalidad de la infancia se construye automáticamente como legalidad democrática, donde el carácter democrático no hace referencia solo a procedimientos de tipo formal, sino tanto a formas inéditas de participación, cuanto a la creación de instituciones jurídicas inéditas resultado de experiencias populares de participación .

El carácter avanzado de la Convención Internacional se pone la evidencia también por su capacidad de conmover hasta colocar en crisis a las fuerzas sociales e instituciones (nacionales e internacionales) que contribuyeron a darle vida política y social . Si la Convención Internacional constituye un instrumento que "condena" a gobiernos y sociedades a trabajar juntos en favor de la infancia, muchas son las consecuencias políticas y programáticas que deben deducirse de este hecho. Durante mucho tiempo y como una más de las múltiples secuelas perversas del autoritarismo, la confusión entre gobierno y estado determinó la confusión semántica - y lo que es peor política e institucional - entre el concepto de política pública y política gubernamental. La vuelta a la democracia puso en evidencia - y nunca está de más recordarlo - que lo público no es ni puede ser un mero sinónimo de lo gubernamental. En un contexto democrático, lo público es lo de todos . Lo público es y debe ser el resultado de una articulación , no desprovista de conflictos, entre gobierno y sociedad civil. Además, en la era de los derechos una política pública para la infancia no constituye ni un lujo ni una concesión graciosa de los detentadores del poder político.

Por el contrario, las políticas públicas para la infancia constituyen, tanto una necesidad impostergable cuanto un derecho inalienable de nuestros niños y adolescentes.

Más allá de múltiples enfoques, perspectivas y énfasis en relación al sentido y dirección de las políticas para la infancia, uno de los pocos puntos de seguro consenso entre gobierno y sociedad civil, se refiere al carácter fragmentario y discontinuo de estas políticas. Para donde se mire, abundan y sobran ejemplos exitosos de políticas y programas gubernamentales y no gubernamentales, abandonados por cambios de gobiernos, cese de los financiamientos y otros motivos de carácter similar. Una situación como ésta, puede indignar pero no extrañar. Políticas gubernamentales y programas no gubernamentales persisten todavía como compartimentos estancos, ante la ausencia de la idea y obviamente la práctica de lo que aquí se ha denominado política pública.

No menos importantes son los efectos reales y potenciales de la Convención Internacional para buena parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, muy particularmente para UNICEF, quien por disposición explícita de la Convención (art 45), tiene una particular y especial responsabilidad en la implementación global de la misma. Esta función, no podrá ser cumplida a cabalidad sin una profunda alteración de la cultura y prácticas institucionales de la organización. Conviene detenerse un momento en este punto e intentar una reflexión en un contexto más amplio que incluye el proceso de reestructuración-unificación del sistema de las Naciones Unidas. Más allá de sus complicaciones avances y retrocesos, la gradual unificación de las agencias del sistema significara de hecho que cada una de las responsabilidades sectoriales de UNICEF, tiende potencialmente a estar cubierta por una agencia especializada del sistema: ej, trabajo infantil (OIT), educación (UNESCO), mujer (UNIFEM), salud (OMS), etc. Cual puede ser el ángulo de especialización y la ventaja comparativa de UNICEF en este proceso objetivo de unificación? En lo personal, no tengo dudas acerca de que el enfoque de los derechos constituye la perspectiva que mejor sintetiza la respuesta a los desafíos político-institucionales planteados por la Convención. En términos programáticos, esto significa un énfasis mayor y un desplazamiento sustancial desde la perspectiva tradicional de la oferta de servicios, a una perspectiva en que la dimensión de la demanda social ocupe un lugar creciente y central de preocupación (como afirma Eduardo Bustelo, la pobreza en América Latina es también y fundamentalmente pobreza de ciudadanía). Desde esta perspectiva, no es la metáfora tradicional de UNICEF como agente catalizador la que mejor da cuenta de los futuros y actuales desafíos. Un catalizador transforma sin transformarse. El desafío consiste en este caso en promover transformaciones, que si son verdaderamente sustanciales deberán producir profundas alteraciones en la cultura y práctica de la organización.

De los dos actores sujetos potenciales de la construcción de políticas públicas - gobierno/ sociedad civil - la mayor responsabilidad y sobre todo iniciativa recae sin dudas sobre lo que todavía difusamente se denomina como sociedad civil. Salvo circunstancias de carácter excepcional, desde el punto de vista del

aparato estatal , la tendencia "natural" se dirige o hacia un repliegue aislacionista que conforma lo que podría denominarse la perspectiva de palacio y/o a la cooptación de los movimientos mas activos de la sociedad civil . Inercias y clientelismos solo pueden intentar romperse desde la sociedad. Es justamente por este motivo, que resulta urgente e imprescindible realizar un análisis descarnado de aquello , que desde una perspectiva de construcción de políticas públicas, podrían denominarse tendencias positivas y negativas en la ideología y práctica de los grupos que actúan en el seno de la sociedad civil.

En el campo específico vinculado a la lucha por los derechos de la infancia, el concepto de organismo no gubernamental se han incorporado definitivamente al lenguaje corriente en una forma que podría caracterizarse no solo como irreflexiva sino además como indiferenciada. En general , ambos conceptos se utilizan en forma intercambiable. Sin pretender agotar aquí la discusión sobre este punto, creo conveniente reservar el concepto de ONG para designar grupos con un alto nivel de identidad y coherencia programática, al mismo tiempo que con una relativa centralidad organizativa. Estas organizaciones, a cuyo origen se ha hecho referencia anteriormente , han crecido en forma considerable en los últimos años, como resultado de tendencias contradictorias que es necesario poner en evidencia. Es posible hipotetizar, que cualquier explicación relativa al crecimiento de los ONG en la coyuntura actual remite a tres aspectos de naturaleza no solo diversa, sino además profundamente contradictoria : a) una creciente conciencia sobre "nuevos" problemas que cortan transversalmente el estado y la sociedad (ecología, infancia, mujer, minorías étnicas ,etc), b) una creciente tendencia ideológica y real a la privatización de lo social y c) un creciente aumento de la autonomía de la sociedad sobre todo en el diseño y formulación de la resolución de nuevos problemas sociales.

En este contexto puede formularse una hipótesis tentativa y provisoria. El nivel de madurez política de los movimientos sociales en la década de los 90 (comparado con la década anterior), puede medirse también por el paso de lo alternativo al creciente aumento de una autonomía alterativa¹. Mientras lo alternativo se caracteriza - justificadamente o no - por la renuncia explícita a la interacción con las instancias gubernamentales , dicho en otras palabras , por la negativa (justificada o no) a transformar programas en políticas , la autonomía alterativa hace referencia a una perspectiva que pone énfasis en la capacidad independiente de la sociedad civil para interferir sustancialmente con las políticas gubernamentales , aumentando su transparencia y eficacia al servicio del conjunto de la ciudadanía ². En otras palabras, construyendo políticas públicas .

Cualquier análisis como el que aquí se propone, deberá ser capaz de reconocer las tendencias actuales mas significativas en este campo específico. Mientras los últimos años de la década de los 80, se caracterizan por la aparición de ONG's que además del trabajo de atención directa a niños y adolescentes se ocupan de la defensa política y jurídica de los derechos del niño, existiendo incluso ONG's que trabajan exclusivamente en esta última perspectiva , la

década de los 90, expresa algunas nuevas tendencias de cambio cuya explicación remite inconfundiblemente a los procesos de reforma legislativa que a partir de 1990 se desatan como consecuencia de lo que podría denominarse el uso social de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Este es un ejemplo concreto del impacto que el nuevo paradigma jurídico produce a nivel del contenido y la estructura de las organizaciones de la sociedad civil.

Si en las primeras décadas de este siglo, el apego y defensa de las leyes basadas en la doctrina de la situación irregular influyeron notablemente en la creación de organizaciones de caridad basadas en una piedad antidemocrática, la oposición a este paradigma generó formas novedosas de respuestas, signadas por un alternativismo de solidaridad restringida. La transformación en derecho positivo de los principios de la protección integral, esta determinando la aparición de un nuevo tipo de organización capaz de superar la fragmentación desde una autonomía de la sociedad civil que no pierde de vista el paso de lo alternativo a lo alterativo como mecanismo ineludible de consolidación de la democracia y de formulación institucional del concepto de política pública.

Una de las características centrales - hecho que por otra parte explica buena parte de los problemas que en el área de las políticas para la infancia hoy se deben enfrentar - del viejo derecho de menores, consistía en la hiperconcentración de funciones y competencias en la figura del juez. Para decirlo en forma rápida y sin eufemismos, en los últimos 70 años los jueces de menores hicieron - mas real o mas simbólicamente según el volumen de recursos a disposición - la política para la infancia pobre en América Latina. Como forma de contribuir al desmonte de esta concentración de funciones, no solo violatoria de derechos, sino además profundamente ineficaz, los procesos de adecuación sustancial de la legislación nacional alineados con la Convención, impulsaron invariablemente cambios jurídicos dirigidos a la desjudicialización y desburocratización de problemas de mero orden social sobre todo en el caso en que no aparecen vinculados a conflictos de naturaleza jurídica. Transformaciones que, dicho sea de paso, jerarquizaron por primera vez la función del juez, devolviéndole su verdadero sentido en la sociedad moderna, cual es el de resolver conflictos de naturaleza jurídica.

Ninguna legislación expresa tan claramente esta tendencia - sin duda hoy general - cuanto el Estatuto del Niño y el Adolescente de Brasil. La idea y la práctica de los Consejos de Derechos y los Consejos Tutelares, representan respectivamente uno de los esfuerzos mas serios en la línea de la desjudicialización y la desburocratización anteriormente señalada. Las figuras solitarias y omnipotentes de los decisores administrativos y judiciales, resultan sustituidas por miembros de la comunidad, por otra parte, democráticamente elegidos. Creo percibir en este proceso de institucionalización de la participación comunitaria, una tendencia decisiva que incide y que seguramente incidirá todavía mucho más en el sentido y configuración futura de los ONG's en América Latina. Un simple recuento matemático permite confirmar que las expresiones concretas del nuevo derecho de la infancia están modificando

radicalmente el cuadro organizativo tradicional de los ONG's. De los miles de nuevos miembros de los Consejos de Derechos y de los Consejos Tutelares (para continuar con el ejemplo del Brasil), la abrumadora mayoría no está vinculada a las formas tradicionales de ONG's. Por otra parte, solo muy pocos poseen contactos aunque sean fragmentarios e inorgánicos con los ONG's de carácter tradicional. Esta tendencia, que con mayor o menor intensidad se verifica en todos los países de la región, constituye en forma simultánea causa y síntoma de profundas transformaciones en curso. Esta tendencia, explica por otra parte resistencias, más o menos explícitas, a los procesos de reformas legislativas que expresan algunos ONG's todavía apegados a formas de un basismo corporativista, minoritario pero indudablemente presente en la región. En esta línea de pensamiento, las necesidades impostergables de pequeños grupos concretos de niños, ha funcionado como elemento que legitima privilegiar los "proyectos" por encima de los procesos. Esta tendencia configura en realidad, la perspectiva de palacio (aislacionista) pero encarnada esta vez por sujetos que se atribuyen una sólida representación de la sociedad civil.

Me parece importante y conveniente insistir en una reflexión sobre algunos dilemas que potencial o efectivamente están enfrentando los ONG's y que según sean las tendencias que en definitiva predominen influirán notablemente sobre el futuro de la teoría y práctica de las políticas públicas en América Latina. Por una parte, cada vez resulta más claro la disyuntiva impostergable de los ONG's contenida en la opción de constituirse en un mero ejecutor pasivo (subcontratista en el proceso de tercerización de servicios) de políticas asistencialistas (políticas pobres para los pobres abandonando cualquier tipo de eufemismo) o, de interferir sustancialmente en el curso de acción de las políticas gubernamentales para que estas se transformen en públicas. Sin embargo, los dilemas no se agotan en este punto específico. Es posible, que un problema mayor ocupe creciente y progresivamente la escena en el futuro inmediato. Hago referencia aquí, a aquellos aspectos vinculados con la defensa de intereses corporativos sectoriales que caracterizan a los ONG's, particularmente de aquellos preocupados con la temática específica de la infancia.

Ya otros autores han puesto en evidencia una característica que denominan el carácter egoístico (es decir de solidaridad restringida)de este nuevo tipo de (ONG's) movimientos sociales (Se trata de una investigación empírica realizada por la socióloga italiana L. Boccacini, citada por E. Bustelo en artículo reciente e inédito denominado "El Abrazo"). En este carácter egoístico se encuentra, paradójicamente, el aspecto más fuerte y al mismo tiempo más débil de los ONG's. Punto más fuerte, porque la concentración en problemas puntuales y específicos posibilita evitar enfrentamientos desgastantes e inútiles permitiendo amplias políticas de alianzas. Punto débil, porque la solidaridad restringida a que conduce la concentración temática y sectorial, conspira contra los esfuerzos destinados a otorgar al tema de la infancia aquel tipo de centralidad política que lo convierta en componente central y esencial de la política nacional.

Sin desconocer los enormes avances realizados por el conjunto de los movimientos de lucha por los derechos de la infancia (sobre todo en estos últimos cinco años), es necesario reconocer que el tema de la infancia ocupa todavía un lugar marginal y de escasa visibilidad, no solo en el contexto de la política global de un país sino incluso en el contexto más restringido de las políticas sociales. El reconocimiento de esta situación, ha conducido a dos "soluciones" extremas, que no han hecho otra cosa que profundizar y agravar la crisis preexistente: a) encierro involutivo en la atención directa de pequeños grupos de niños, despreciando activamente la dimensión amplia de lucha por los derechos de la infancia, b) vinculación más o menos orgánica y explícita con determinados partidos políticos. La superación de una situación de crisis multicausal y compleja, implica un difícil punto de equilibrio entre situaciones extremas. Tal como lo ha señalado, no solo en forma clara sino además conmovedora y definitiva Alessandro Baratta (me refiero a su artículo "La niñez como arqueología del futuro" en, "El Derecho y los Chicos" op.cit en el cap. XIV de este libro), la cuestión de la infancia es la cuestión de la democracia y viceversa. La superación del corporativismo en sus múltiples expresiones, no es condición suficiente pero si es condición sine qua non, para una comprensión no sólo de los problemas que afectan a la infancia, sino lo que es mucho más complejo, de los problemas que afectan a las estrategias de solución de dichos problemas.

En un cierto sentido, enfrentamos una paradoja mayor que explica y da vida al conjunto de paradojas que afectan nuestra vida cotidiana. Estoy cada vez más convencido que cualquier propuesta de solución, a lo que en términos generales podría caracterizarse como "problemas de la infancia", que no coloque el tema de la democracia entendida en tanto valor absoluto, como eje central de la cuestión, esta condenada a una existencia efímera, no sólo inocua sino además reproductora ampliada de los tres problemas que sintetizan el malestar actual en el campo de las políticas para la infancia: corporativismo/ fragmentación/ clientelismo.

En este sentido, constituye una tarea imprescindible lo que podría denominarse la deprofesionalización del uso de los instrumentos de la democracia. Junto al desarrollo de los saberes ya clásicos (psicología, pedagogía, etc), los ONG's necesitan desarrollar y reforzar nuevas áreas de competencias tales como el derecho y la economía y muy en especial las capacidades de la negociación base imprescindible para la construcción del consenso democrático. El pasaje de una concepción instrumental de la democracia (perspectiva que desafortunadamente ha imperado por muchos años en la región) a una concepción de la democracia entendida como valor absoluto, implica en un cierto sentido que algunas formas se transformen en contenidos. Desde esta perspectiva, el problema de la democracia es el problema de los sujetos que la construyen. Alessandro Baratta, ha explicado no sólo que la democracia es buena para los niños, sino además y fundamentalmente, como y porqué los niños son buenos para la democracia.

Sabemos que nuestros niños y nuestra niñez no constituyen una realidad ontológica sino el resultado de un complejo y contradictorio proceso de construcción social. La niñez y la adolescencia, del mismo modo que los derechos humanos, son realidades de carácter histórico resultado final de contradicciones y disensos mucho más profundos que los que hoy aquí enfrentamos. Si los derechos humanos constituyen la contracara y reacción a sistemáticas y continuas negaciones de necesidades humanas fundamentales, el concepto democrático de niñez se construye en la contracara y negación de la cultura y práctica de toda cultura de la "minoridad".

La escuela constituye el espacio cultural - pero también físico- de construcción de la infancia y esencialmente de su ciudadanía, que no es otra cosa que la consolidación definitiva de la infancia como categoría socio-histórica.

En la era actual de los derechos humanos, una infancia sin escuela es una democracia amputada. Es obvio que desde una perspectiva como esta, resulta imprescindible priorizar la eliminación y transformación de todos aquellos aspectos que contribuyen a la conformación del carácter excluyente de la escuela. Sin embargo, conviene no olvidar que cualquier alternativa a la escuela constituye de hecho una alternativa a la ciudadanía de la infancia. En términos político-programáticos, cualquier propuesta que quite o disminuya a los niños el derecho inalienable a la niñez (un buen ejemplo de esto, lo constituyen las propuestas, mas o menos sutiles, de promoción del trabajo infantil), en realidad no hace otra cosa que quitar o disminuir a la democracia su base estratégica de sustentación. En el binomio escuela-democracia, muchos mas problemas que la escuela tiene la democracia y no por ello nadie en su sano juicio busca alternativas a esta última.

Cualquiera podría objetar, y con aparente razón, que muchos de los planteos aquí formulados implican una alta dosis de utopía y que las condiciones actuales conspiran abiertamente contra la propia idea de lo que aquí se ha denominado política pública. Precisamente porque las condiciones actuales distan mucho de ser ideales en cuanto a bienestar de la infancia se refiere, es que es necesario hoy más que nunca reconstruir y dar fuerza a la utopía de la democracia.

Puede decirse, que las condiciones objetivas para la construcción de políticas públicas son hoy tan favorables cuanto favorables eran las condiciones para la abolición de la esclavitud en el sur de los EEUU, cinco años antes de que esta efectivamente se produjera. Tal como lo expresa J.Galtung en un extraordinario libro reciente sobre un nuevo enfoque de los derechos humanos (J.Galtung "Menschenrechte- anders gesehen", Ed.Suhrkamp, Frankfurt a. M, 1994), la esclavitud comienza a derrumbarse cuando una parte considerable de la sociedad comienza a comportarse, antes de la abolición, como si la esclavitud ya no existiera. Tal vez valga la pena seguir este ejemplo.

Probemos a tratar a todos los niños como si fueran el mejor niño y a todas las escuelas como si fueran la mejor escuela. No solo el futuro de las políticas

públicas para la infancia depende de la construcción plena de la democracia, es la propia consolidación de la democracia que depende de nuestra voluntad y capacidad de dar vida a políticas públicas para la infancia en América Latina.

Notas:

1. Debemos a Antonio Carlos Gomes da Costa, la introducción en el tema de las políticas para la infancia, del riquísimo concepto de lo alterativo.

2. Esta tendencia positiva presupone, sin embargo, una reflexión y una acción sobre el todavía escaso nivel de democratización de las instituciones de la sociedad civil. Sobre este punto específico cfr. el excelente artículo de Norberto .Bobbio, "Democrazia rappresentativa e democrazia diretta ", en , "Il futuro della democrazia", Einaudi ,Turin, 1995.