

Infancia y política social en regiones de frontera: una mirada desde América Latina

Cecilia Zsögön

Universidad de Buenos Aires

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Resumen

En este trabajo examinamos la capacidad de la política social para hacer operativos los derechos del niño en una región periférica transfronteriza. El análisis se centra en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Uno de los desafíos para la política social es trascender el ámbito nacional para actuar en un plano transnacional, escala necesaria para abordar la realidad de la población en una región profundamente interconectada. Por otra parte la política social continúa anclada en una mirada asistencialista que considera a los sujetos como meros receptores de la ayuda estatal, y no como sujetos de derechos con capacidad de agencia. A ello se suma la indiferencia hacia la subjetividad de niñas, niños y adolescentes, que impide que las acciones implementadas logren finalmente revertir la situación de vulnerabilidad que las hicieron necesarias en un primer momento.

Palabras clave: política social; Triple Frontera; derechos del niño

Infância e política social em regiões de fronteira: um olhar da América latina

Resumo

Neste trabalho examinamos a capacidade da política social em operacionalizar os direitos das crianças numa região periférica transfronteiriça. A análise concentra-se na Tríplice Fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai. Um dos desafios da política social nesta região é transcender a esfera nacional para atuar num plano transnacional necessário para dar conta das realidades da população num espaço profundamente interconectado. Por outro lado, a política social ancora-se numa perspectiva assistencialista que considera os sujeitos como beneficiários de auxílios estatais e não como sujeitos de direitos com capacidade de intervenção. Finalmente, a indiferença em relação às “vozes” das meninas e meninos, impede as ações de reverter à sua situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: política social; Tríplice Fronteira; direitos da criança

Childhood and social policy in border regions, a look from Latin America

Abstract

This work analyzes the capacity of social policy to make children's rights operational in a peripheral cross-border region. The study focuses on the Triple Border region between Argentina, Brazil and Paraguay. One of the challenges for social policy is to transcend the national sphere to act on a transnational scale, necessary to account for the reality of the population in a deeply interlinked region. On the other hand, social policy is still anchored in a welfare perspective that considers persons as recipients of state aid, and not as subjects with agency. Finally, we address the indifference towards the subjectivity of children, which prevents the implemented actions from reversing the situation of vulnerability that made them necessary at first.

Keywords: social policy; Triple Border; children's rights

Enfance et politique sociale dans les régions frontalières : un regard d'Amérique Latine

Résumé

Dans cet article, nous examinons la capacité de la politique sociale à opérationnaliser les droits des enfants dans une région périphérique transfrontalière. L'analyse se concentre sur la triple frontière entre l'Argentine, le Brésil et le Paraguay. L'un des défis de la politique sociale est de transcender la sphère nationale pour agir à un niveau transnational, une échelle nécessaire pour tenir compte de la réalité de la population dans une région profondément interconnectée. D'autre part, la politique sociale est toujours ancrée dans une perspective de bien-être qui considère les sujets comme de simples bénéficiaires d'aides de l'État, et non comme des sujets de droits à capacité d'agence. Il faut y ajouter l'indifférence à l'égard de la subjectivité des filles, des garçons et des adolescents, qui empêche aux actions mises en œuvre de parvenir finalement au renversement de la situation de vulnérabilité qui les rendait nécessaires au départ.

Mots-clés : politique sociale ; Triple Frontière ; Droits des enfants.

Introducción

Las políticas públicas han tenido históricamente entre sus objetivos compensar los efectos de la exclusión y amortiguar las desigualdades propias de las economías capitalistas. Más allá de la simpatía que pueda suscitar el trasfondo político e ideológico de estas motivaciones, aquí indagamos por qué en ocasiones las políticas no logran alcanzar sus objetivos. Esbozamos una respuesta en base a las experiencias en la región de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y

Paraguay, donde realicé el trabajo de campo para mi tesis de doctorado sobre el trabajo infantil¹; problemática intrínsecamente ligada, en América Latina, a la pobreza estructural, la exclusión, el deterioro de los mercados de trabajo y otras cuestiones que persisten indiferentes a las acciones compensatorias implementadas por el Estado.

Si bien las políticas públicas presentan problemas comunes - escasez de recursos, de presupuesto, de capacitación del personal, deficientes o inexistentes diagnósticos, seguimientos y sistematizaciones, entre otros - aquí nos centramos en aquellas problemáticas específicamente ligadas al anclaje territorial y a la forma en que el contexto habilita dinámicas que requieren formas de abordaje diferenciados para incidir en la trama social de los contextos transfronterizos de América Latina.

La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay constituye un espacio heterogéneo y dinámico, resultado de los procesos de imbricación de las dimensiones internacionales y locales. La región presenta marcadas asimetrías producto de las desiguales oportunidades que ofrece a turistas y consumidores por un lado y a los habitantes por otro. Un rasgo característico en la región es la porosidad de los límites geográficos, pero también simbólicos y normativos. Los modos de transitar y apropiarse del espacio no siempre se enmarcan dentro de la legalidad, y más allá de los tratados de derechos humanos vigentes, en la Triple Frontera tiene lugar un intenso tráfico de productos y de personas, incluidas niñas y niños con fines de explotación sexual o laboral. En este escenario complejo, multicultural y altamente dinámico el impacto de las políticas sociales orientadas a la infancia y a la adolescencia parece limitarse, en el mejor de los casos, a acciones de reducción de daños, aun ancladas en un enfoque asistencialista que no logra revertir las manifestaciones más extremas de las condiciones estructurales de pobreza y exclusión.

Comenzamos con una breve descripción de las fronteras y las dinámicas territoriales en la región, ya que la comprensión de la especificidad del anclaje territorial es central a la hora de elaborar un diagnóstico que permita construir políticas que traccionen a favor del bienestar de la infancia y la adolescencia. A continuación, repasamos la operatividad de los derechos del niño, en tanto instrumento de exigibilidad que podría ser recreado por medio de las políticas sociales, trascendiendo el formalismo que ha caracterizado a los tratados de derechos humanos en las regiones empobrecidas del mundo, que conduce a lo que Bourdieu (1989) denominaba “la circulación de un texto sin su contexto”.

¹“Perspectivas sobre el trabajo infantil en un contexto transfronterizo: Puerto Iguazú en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2017.

Finalmente nos centramos en los obstáculos para las políticas sociales en la región. En primer lugar revisamos el ya mencionado carácter asistencialista de las acciones implementadas; en segundo lugar, la persistencia de un dispositivo adultocéntrico que no incorpora las voces de niños, niñas y adolescentes; en tercer lugar, las dificultades del Estado para alcanzar los espacios por fuera de los mecanismos de socialización tradicionales tales como la familia y la escuela, y por último la persistencia de acciones ancladas en el nivel nacional sin atender al carácter fronterizo de la región, que requeriría acciones plenamente articuladas en un nivel transnacional.

1. Fronteras y dinámicas territoriales

Los límites y las fronteras son las estructuras elementales de la organización de los sistemas espaciales, pero en la dinámica territorial de los Estados modernos la frontera es también una construcción social que produce diferencias y conflictos. La frontera genera a la vez procesos de exclusión y de inclusión, por ello es indisoluble de la categoría de *poder*, en el sentido que le daba Max Weber (1922) al definir al Estado como la entidad que detenta el monopolio de la violencia física legítima en un determinado territorio. Las disparidades y asimetrías, así como los criterios de inclusión y exclusión, se encuentran condicionados por las fronteras que definen “el alcance del poder coercitivo del Estado nacional, señalando hasta dónde se extiende cada sistema de deberes, derechos y garantías” (Kralich, 2012:114). Su estudio es central para comprender la apropiación de las dinámicas regionales en las estrategias de supervivencia de los niños y sus familias, cuyas trayectorias están ligadas a las fluctuaciones socioeconómicas de la región. Como señala García Canclini, “las fronteras rígidas establecidas por los estados modernos se volvieron porosas. Pocas culturas pueden ser ahora descritas como unidades estables, con límites precisos basados en la ocupación de un territorio acotado” (Canclini, 2010:22). Por su parte, Bauman menciona que en la actualidad “la movilidad asciende al primer lugar entre los valores codiciados, la libertad de movimientos, una mercancía siempre escasa y distribuida de manera desigual, se convierte rápidamente en el factor de estratificación de nuestra época moderna tardía o posmoderna” (Bauman, 2006:8). Las desiguales formas de cruzar los límites internacionales, de capitalizar las ventajas que ofrecen los bordes a la vez que intentar reducir al máximo los riesgos, es central a la hora de delimitar las estrategias de los habitantes de la región. Finalmente, aquí como en cualquier región de frontera que presente algún nivel de urbanización, no se trata simplemente de regiones geográficas sino de *espacios humanizados* (Abínzano, 2010) donde lo que importa son las relaciones entre personas y colectivos sociales.

2. La Triple Frontera entre Argentina Brasil y Paraguay

La Triple Frontera es la región² integrada principal pero no únicamente, por las ciudades de Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina. Su superficie es de aproximadamente 2500 Km² e incluye, además de los conglomerados urbanos, amplias zonas rurales. Es la zona donde río Iguazú confluye con el río Paraná, delimitando los bordes entre Brasil, Paraguay y Argentina. En cuanto a la dinámica de la región, las interrelaciones entre ambos lados de la frontera son tan numerosas que el límite internacional "puede parecer una abstracción en un espacio urbano continuo" (Rabossi, 2010). Sin embargo, es por la presencia del límite que dichas interrelaciones suceden: es por el hecho de que cada ciudad pertenece a diferentes Estados -y por lo tanto a diferentes espacios económicos- que los comerciantes venden, los compradores adquieren y miles de personas se trasladan a diario a trabajar en el país vecino (Giménez Béliveau, 2010). La frontera habilita el intercambio y la circulación de bienes y mercaderías en gran escala, donde Foz do Iguazú destaca como centro comercial y de servicios y como polo internacional de turismo, al igual que Puerto Iguazú, que ofrece asimismo servicios e infraestructura al turismo pero en menor volumen. Ciudad del Este se caracteriza por la actividad comercial, con presencia de todo tipo de negocios y un amplio crecimiento del comercio informal protagonizado por los *mesiteros* que abastecen a turistas, y especialmente a los *sacoleiros* (compradores informales con grandes bolsas o *sacolas*) que contribuyen a intensificar la densidad de los flujos establecidos en la región (Kralich *et al*, 2012). Dos elementos de especial importancia contribuyen a la riqueza y a la pobreza - es decir a la desigualdad - de la región: el primero, las Cataratas del Iguazú, en la frontera entre Brasil y Argentina, uno de los principales destinos turísticos naturales del mundo, declaradas Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para Educación y Cultura (UNESCO); el segundo, la central hidroeléctrica de Itaipú, una de las mayores plantas generadoras de energía hidroeléctrica del mundo, ubicada en la frontera entre Brasil y Paraguay. Ellos han contribuido a la particular fisonomía de la región, sin embargo, como señalan Moura y Cardoso (2008) la importancia estratégica de estos elementos no impide que el diseño de las metas locales se encuentre subordinado a decisiones y controles vinculados principalmente con las prioridades nacionales, cuando no directamente con los intereses de los grandes grupos de comercio y de servicios o de las grandes industrias internacionales. Así, la confluencia de oportunidades e intereses diversos es un elemento clave en la configuración urbana del aglomerado, tendiendo a privilegiar los intereses externos frente a los de la población local. Esto

² La categoría de región como instrumento conceptual admite múltiples interpretaciones, en este caso nos remitimos a su acepción como idea no asociada directamente a una entidad político administrativa, sino como construcción colectiva del espacio a partir de dimensiones simbólicas, de relaciones de poder y procesos en permanente transformación a partir de las prácticas materiales y culturales de la sociedad (Benedetti, 2009).

lleva a marcadas asimetrías entre una ciudad para los que habitantes y otra para los visitantes, turistas y consumidores.

En el plano simbólico, circulan acerca de la Triple Frontera múltiples narrativas, cada una de las cuales enfatiza diferentes aspectos de la región. Algunas destacan su armonía y unidad, otras las asimetrías, las desigualdades y los riesgos que implica el libre movimiento a través de las fronteras, ejemplo de ello son las ideas difundidas por Estados Unidos acerca de la presencia de “células terroristas dormidas”. En este sentido, Winer (2015) sostiene que los cambios en las representaciones acerca de la región obedecen a la necesidad de justificar las intervenciones en diversos puntos estratégicos, con el objetivo no de combatir el tráfico de mercancías, personas, naturaleza o información, sino de gestionarlo a favor de los intereses de las grandes potencias y de sus aliados.

La conformación de ciudades articuladas en ubicaciones fronterizas en Sudamérica es una realidad de la que emergen rasgos de diversidad con una riqueza potenciada por las relaciones entre distintas culturas y economías, y de desigualdad, como resultado de las asimetrías y diferentes formas de inserción en la división social del trabajo (Kralich *et al*, 2012). Por último, el análisis de las representaciones regionales es insoslayable del registro de las asimetrías: Brasil y Paraguay se relacionan partiendo de diferentes grados de desarrollo y de infraestructura, con recursos financieros dispares y con disímiles posibilidades de hacer frente a los imprevistos y fluctuaciones económicas globales.

4. La operatividad de los derechos del niño

Las nociones de infancia, pobreza y desigualdad, adquieren rasgos específicos en una región transfronteriza, atravesada por dinámicas socioterritoriales que requieren modos de abordaje diferenciados para revertir o al menos paliar las consecuencias de la exclusión. Las condiciones de vida de gran parte de los habitantes se encuentran signada por el empleo precario y en actividades informales, el déficit habitacional y de infraestructura, la pobreza y la vulnerabilidad. En este contexto, los recursos de salud, educación y asistencia social no logran atender a una gran población de niños, niñas y adolescentes que se ven obligados a generar ingresos tempranamente (mendigando o con otras ocupaciones vinculadas a estrategias de supervivencia) para contribuir a su propia subsistencia y a la de sus familias (Unicef, 2005; OIM, 2011). Si bien el principal tratado sobre los derechos de la infancia, la Convención sobre los Derechos del Niño, fue ratificado por los tres países que conforman la región, su plena implementación se encuentra lejos de ser una realidad. Aun en la actualidad persisten múltiples miradas que disputan los sentidos en torno a la infancia, sin embargo las adecuaciones normativas

y conceptuales producto de la ratificación de la Convención, tienen consecuencias prácticas significativas. Una de estas adecuaciones fue la sustitución de "menor" por niño, niña y adolescente: el menor representaba a un niño sin derechos propios, un mero reflejo del mundo adulto, destinado a crecer como un pupilo, como asistido o como incapaz de hecho. A pesar de esta y otras modificaciones, persiste la tensión entre el discurso jurídico que considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y las condiciones necesarias para habilitar su ejercicio en determinados contextos socioeconómicos. En este sentido Pilotti señala que:

el formalismo que ha caracterizado la difusión de la Convención en la región, no ha contribuido al análisis de estas distancias y a la elaboración de estrategias para acortarlas, pues se tiende a sobreestimar el papel de las leyes como instrumento de cambio social, disociando el discurso de los derechos del niño de la realidad socioeconómica y cultural en que se manifiestan las injusticias que afectan a la infancia (Pilotti, 2000:7)

Por otra parte, las leyes no tienen un impacto directamente atribuible a sus disposiciones, sino una utilidad como base de sustento de la política social, es decir "como elementos precursores de una dinámica de interacciones conflictivas cuyo resultado es abierto" (Pilotti, 2000: 9). Desconocer que las normativas, por sí mismas, son insuficientes para resolver la variedad de formas que adquiere la desigualdad puede conducir a "una formalización excesiva de los derechos, aislándolos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido, dificultando el paso desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente" (Pilotti, 2000:8). Las leyes son un instrumento de exigibilidad y garantía, pero no aseguran por sí solas la obligatoriedad del reconocimiento de un derecho. Sin embargo, la sanción de la Convención produjo una alteración sustantiva en la percepción de las normas legales, que dejaron de ser consideradas algo extraño a la práctica social. En este sentido, García Méndez (1995) destaca que comenzó a hacerse evidente el vínculo entre la *condición material* y la *condición jurídica* de la infancia. Ahora bien, estas disposiciones jurídicas fundamentales encuentran limitaciones para su aplicación; tal vez la principal sea la incapacidad del estado para dotar de contenido programático a los principios legales, ya que resulta más fácil promulgar disposiciones que hacerlas efectivas a través de políticas sociales que requieren recursos y capacidad organizativa y de planificación.

En cuanto a las luchas por los derechos, a menudo constituyen reivindicaciones parciales ya que cada grupo social busca visibilizar e instalar en la agenda política sus derechos, lo cual implica que los niños también deben "luchar para asegurarse un lugar en una agenda de derechos humanos tensionada y dinámica en lo que se refiere a los distintos contextos históricos" (Bustelo, 2007:117). Esta multiplicidad de luchas puede llegar a ser contraproducente dada la falta de solidaridad con causas consideradas ajenas a las que moviliza cada grupo particular³; esto es

³ Fenómeno correlativo a la pérdida de centralidad de los ideales colectivos que fue acompañado de una proliferación de organismos y asociaciones centradas en un interés particular, específico e inmediato, a diferencia del contenido colectivo totalizante de las luchas obreras (Bustelo, 1996).

especialmente perjudicial para la infancia dado que carece de capacidad de representación política o de la posibilidad de incluir sus demandas en la agenda pública.

5. La política social: entre el control y el reconocimiento de los derechos del niño

Consideramos a la política social como el “conjunto articulado de acciones, mecanismos e instrumentos conducidos por un agente público, explícitamente destinado a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales” (Atria, 2005:55). Estas acciones podrían contribuir a acortar la brecha entre la normativa y las prácticas sociales por medio de la consolidación de los aspectos políticos y programáticos de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo alcance trasciende con mucho la dimensión jurídica. La difusión de la Convención en América Latina ha contribuido a posicionar a la niñez en el ámbito público, como responsabilidad de los estados, la familia y la sociedad civil. Sin embargo, también puso de manifiesto la enorme distancia que separa los marcos legales de las condiciones materiales de la infancia. En este sentido, la política pública puede constituir una herramienta para el cambio social, pero también un instrumento para el control y el disciplinamiento de la infancia empobrecida.

Proponemos cuatro obstáculos que impiden que la política social pueda contribuir a mejorar las condiciones de vida de la infancia en la región de la Triple Frontera, especialmente en Argentina, donde se realizó la mayor parte del trabajo de campo. A saber: 1) el carácter asistencialista de las acciones implementadas, 2) la persistencia de un dispositivo adultocéntrico que no incorpora las voces de las niñas, niños y adolescentes, 3) las dificultades del Estado para alcanzar los espacios por fuera de los mecanismos de socialización tradicionales como la familia y la escuela, y 4) la preeminencia de políticas y acciones ancladas en un nivel nacional o provincial sin atender al carácter fronterizo de la región.

4.1. El carácter asistencialista de la política social en la región

Dicho carácter obedece en parte a la extensión de la pobreza estructural en las sociedades latinoamericanas, cuyas consecuencias se ven agravadas y ampliadas durante las coyunturas económicas recesivas⁴. Frente a necesidades extremas surgen respuestas puntuales, cortoplacistas

⁴ Se estima que a raíz de la crisis económica derivada de la pandemia del nuevo coronavirus, la pobreza alcanzaría un 34,7% en Latinoamérica en 2020. Esto significaría que casi 215 millones de personas (de las 660 millones que viven en la región) estarían sumidos en la pobreza, mientras que la pobreza extrema aumentaría al 13% (83,4 millones de personas) (CEPAL/OIT, 2020).

y desarticuladas para compensar mínimamente a los sectores más postergados de la población infantil. En los países centrales las acciones puntuales se dirigen a paliar las carencias de los hogares insertos en los bolsones de pobreza urbanos afectados por el desempleo crónico, compuestos principalmente por familias de jefatura femenina pertenecientes a grupos étnicos y raciales minoritarios (Pilotti, 2000). Ello contrasta con las características que asume el asistencialismo estatal en América Latina, donde

la magnitud de la pobreza determina que, lejos de ser residuales, los programas de este tipo terminen dirigiéndose a vastos sectores de la población, incluyendo aquellos insertos en el mercado laboral cuyos bajos ingresos los ubican en los grupos de alto riesgo. Por ello, las políticas sociales tienden a 'asistencializarse' y los programas destinados a combatir la miseria se encuentran sobrecargados ya que deben enfrentar las carencias de un tercio o más de la población. (Pilotti, 2000: 18)

Si bien existen políticas universales de salud y educación, también persisten el clientelismo y el asistencialismo, vinculados a la corrupción estatal, a los sobreprecios, desvíos de fondos y otras cuestiones que finalmente limitan el ejercicio de los derechos y reproducen la vulnerabilidad. El sesgo asistencialista de la política social expresa una relación instrumentalista, en la que los niños y adolescentes de sectores empobrecidos son considerados beneficiarios de servicios o prestaciones especiales debido a que su carencia o déficit les da ese "privilegio" que construye relaciones centradas en la entrega y recepción del beneficio, fomentando la dependencia y estigmatización social. El concepto de beneficiario remite a un sujeto que no puede participar de las decisiones sobre los medios que podrían contribuir a revertir sus condiciones -materiales y subjetivas- de vida. Se construye así "una visión del sujeto pobre asociado a la pasividad y a la incapacidad, al mismo tiempo que se promueve la construcción de una identidad del pobre como receptor y eterno deudor de la dádiva del Estado" (De Gatica, 2012: 47).

En oposición al asistencialismo se encuentra la categoría de ciudadanía, que implica el reconocimiento de los sujetos en tanto portadores de derechos que deben ser garantizados. Esta categoría, "asociada con prácticamente todos los movimientos reivindicativos hasta el punto de banalizarse" (Sorj, 2008), adquiere matices en los diferentes contextos. Por ello Bustelo (en base a los trabajos de Titmuss, 1958 y Varsavsky, 1971) distingue entre "ciudadanía emancipada" y "ciudadanía asistida" en tanto modelos en disputa por la orientación conceptual de la política social en América Latina. La ciudadanía asistida concibe a la desigualdad social como "natural", por lo que las políticas gubernamentales serán distributivamente neutras; la movilidad social se basa en la competencia y en la consideración de que "los mejores triunfan", se prioriza el interés individual, los pobres son objeto de intervención de las políticas sociales, siempre marginales y

posteriores a la política económica. La ciudadanía emancipada -extensiva a la infancia- requiere igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de la inclusión, cohesión social y sentido de pertenencia a un proyecto colectivo, lo cual implica un enorme desafío ya que la equidad propuesta por estas políticas tensiona drásticamente la lógica del capitalismo⁵.

4.2. La persistencia de un dispositivo adultocéntrico que ignora las voces de niñas, niños y adolescentes

Los cambios en los paradigmas acerca de la infancia contribuyeron a redefinir los enfoques de las políticas públicas: los niños, niñas y adolescentes que no acceden al sistema educativo formal, a una vivienda o alimentación adecuadas, eran previamente caratulados como "menores", en "situación irregular", "de riesgo" o "de abandono material o moral". Estos escenarios son reconocidos por el paradigma de protección integral como una vulneración debido a las fallas en alguna institución del mundo de los adultos. Sin embargo aun resulta complejo desarticular la concepción paternalista establecida por el paradigma de la situación irregular que consideraba a la infancia objeto de asistencia, de la filantropía o la caridad. En oposición a esta doctrina, la definición de los niños como sujetos de derechos implica "una nueva forma de construcción de los problemas económicos, sociales y familiares que atraviesan los niños más pobres, que al mismo tiempo cambia el abanico de intervenciones del Estado y busca limitar la llamada criminalización de la pobreza" (García Méndez, 2008:128).

Igualmente central es el reconocimiento e incorporación de la subjetividad infantil en la construcción de las políticas sociales que los atañen; niñas y niños deberían ser interpelados como actores sociales concretos, y no como meros "apéndices de la familia" (Cilleruelo, 2006). Ello implica en primer lugar el reconocimiento efectivo del niño como sujeto de derecho, el reconocimiento de sus palabras, pero también de sus silencios, sus fugas, sus prácticas de resistencia frente a las ofertas institucionales de protección (Granada, 2010) muchas de las cuales continúan ancladas en la doctrina de la situación irregular. La indiferencia, cuando no el desprecio, hacia la subjetividad infantil, así como la imposición de las perspectivas de los adultos, actúan en detrimento del reconocimiento de las formas en que los niños y niñas construyen y transitan su infancia. Este debate conceptual posee implicaciones políticas ya que los dispositivos de intervención serán variados según la forma en que se construyen los problemas y las poblaciones.

⁵ Norberto Bobbio (1991) estudió los efectos perversos del mercado sobre el desarrollo democrático y se preguntó si el "abrazo vital" entre democracia y mercado no llegaría a convertirse en un "abrazo mortal", en el que el mercado podría sofocar a la democracia.

La política social, en tanto que herramienta de intervención para administrar, regular y cambiar la sociedad permea la constitución de la relación entre el individuo y la comunidad, el poder y las normas, el lenguaje y los sentidos que impone. La centralidad de la construcción discursiva e institucional, así como de los procesos de categorización y clasificación se torna evidente en el análisis empírico de diversos programas orientados a la infancia y sus limitados resultados manifiestos en la persistencia de la pobreza, sobre todo en las franjas etarias más jóvenes⁶.

4.3. Las dificultades del Estado para alcanzar los espacios por fuera de los mecanismos de socialización tradicionales

Otro déficit histórico de la política pública en América Latina es la imposibilidad de llegar a la población excluida de los mecanismos de socialización tradicionales como la escuela o la familia. Esto es especialmente acentuado en una región de fronteras, donde muchos niños y niñas no han sido registrados al nacer, por lo que no poseen documento de identidad, lo que vulnera su derecho a un nombre, una nacionalidad, y una existencia legal⁷.

En general, la oferta en materia de política de infancia privilegia los escenarios de socialización como la familia y la escuela, a los que tienen accesos niños y adolescentes integrados socialmente, mientras otros escenarios menos susceptibles de formalización como la infraestructura recreativa y deportiva del barrio son objeto de políticas más orientadas al control social y la prevención de conductas consideradas antisociales (Abad, 2002). Esta dificultad para alcanzar los márgenes de los espacios urbanos obedece a una limitación de los dispositivos estatales de asistencia que

arrastran un déficit histórico en la identificación, incorporación, cobertura y retención de las familias e individuos en riesgo social. Ni el accionar ni el alcance de las políticas sociales han sido suficientes para compensar o reparar el desigual acceso a los derechos sociales que aqueja a quienes han sido asignados a las posiciones más desventajosas por y en el mercado. (OIT, 2010: 94)

La acción pública no siempre ha logrado atender adecuadamente los efectos desigualitarios del mercado, como resultado de ello quienes son pobres estructurales son además “pobres en derechos”: su misma marginación en el mercado dificulta su acceso a las instituciones “que distribuyen derechos en efectivo” (OIT, 2010:94). En definitiva, se trata de problematizar

⁶ El 59,5% de la población menor a 17 años es considerada pobre en Argentina. Entre 18 y 29 años ese porcentaje es de 41,3%. Para la franja etaria de entre 30 y 59 años la pobreza afecta al 36,5%, mientras que de 60 años en adelante, al 13,6% (ODSA-UCA, 2020).

⁷ Unicef (2011) estima que en América Latina y el Caribe, 6,5 millones de niños no están registrados como nacidos y carecen de toda identidad legal.

las limitaciones del mercado como mecanismo de distribución de la riqueza y generar una base estable de recursos objetivos que permitan la proyección hacia el futuro. Como señala Castel (2015) esta es una de las deudas pendientes de la política social en las regiones empobrecidas de América Latina, donde las precarias condiciones de vida impiden diseñar un proyecto de vida ya que los recursos son invertidos en el día a día. El mismo autor nos advierte acerca de los efectos perversos de determinadas políticas que no hacen más que "estabilizar a las personas en situaciones de exclusión" y sugiere que para evitar esta "lucha desesperada e infinita" las políticas deberían actuar en instancias previas a la desafiliación (Castel, 2015: 78).

4.4. La preeminencia de políticas y acciones ancladas en un nivel nacional o provincial

Dichas escalas no dan cuenta del carácter fronterizo de la región, que requeriría acciones plenamente articuladas en un nivel transnacional. En la Triple Frontera, como ya se mencionó, el diseño de las metas locales se encuentra subordinado a las prioridades nacionales, tendiendo a privilegiar los intereses externos frente a los de la población local. A pesar de la centralidad geográfica y la intensa dinámica que une a Puerto Iguazú con Foz de Iguazú y Ciudad de Este, las cuestiones referentes a la integración se manejan principalmente en ámbitos suprarregionales: las distintas escalas y niveles en que se toman las decisiones aparecen como obstáculos para el desarrollo de las políticas de integración. Por otra parte, las acciones de las administraciones nacionales o federales (Brasilia, Buenos Aires y Asunción) no siempre atienden a las especificidades de cada una de las ciudades de frontera y mucho menos a la particularidad de su conjunción, por lo que "los actores locales perciben que las decisiones que afectan la vida en la frontera pasan por instancias sobre las que tienen escaso o nulo control" (Giménez Béliveau, 2010:56). Si bien la integración es reconocida -en el plano discursivo- como necesaria para el futuro y el desarrollo de la región, las actividades de políticos y funcionarios se encuentran alineadas hacia adentro de la frontera. Esto se puede explicar por el hecho de que la acción política ha estado organizada desde los orígenes del Estado Nacional sobre bases nacionales, es decir que el orden prioritario de las relaciones es primero nacional y luego internacional. El registro de las acciones orientadas a la infancia, junto con la investigación de campo, muestran lo desarticulado y puntual de las relaciones entre políticos y funcionarios a uno y otro lado de la frontera. En muchas ocasiones la intervención se limita a "dar aviso" a Prefectura, Migraciones u otras fuerzas de seguridad más preocupadas por el "orden" que por el bienestar de la población. Las actividades que se planean en general no conocen continuidad y contar con asistencia de los pares del otro lado de la frontera es un trabajo dificultoso, aún en problemáticas que requerirían espacios de colaboración permanente como aquellas que atañen a la infancia.

Por otra parte, la marginalidad, el desempleo, la pobreza estructural y la falta de oportunidades se encuentran en el origen de un circuito donde se entremezclan lógicas y acusaciones en torno a las atribuciones del Estado y de las familias en el bienestar de niños, niñas y adolescentes, debate que encuentra su correlato jurídico en la diversidad de normas “no siempre compatibles” (Pilotti, 2000) que atribuyen responsabilidades y deberes a cada uno de estos actores. Si bien el Estado es el principal garante de derechos, presenta limitaciones que resienten la capacidad de cumplir este rol, demasiado a menudo delegado en las familias o en las organizaciones de la sociedad civil. Entre estas limitaciones, que podrían ser consideradas desde una perspectiva menos piadosa como “manifestaciones extremas de la incompetencia estatal” (Bustelo, 1996) se encuentran la arbitrariedad burocrática, la ineficiencia en la gestión pública, la expansión de la ilegalidad de los comportamientos y su impunidad, la protección de privilegios corporativos y de garantías a reservas monolíticas, todo lo cual da lugar a un “proceso de desilusión con la dimensión de lo estatal”. En América Latina ello se tradujo en una primacía de la lógica del mercado, mediante la descentralización, desregulación, privatización, que posibilitó que el mercado detentara la hegemonía en las decisiones del sector público, guiado por criterios que poco tienen que ver con el bienestar de la población y la garantía de los derechos humanos en general y de la infancia en particular.

Reflexiones finales

En la manera de plantear un problema se prefiguran invariablemente, en formas más o menos explícitas, las políticas y estrategias para su erradicación
(Sivio Feldman, *Los niños que trabajan*, 1997)

En un sistema cuyo objetivo es maximizar el lucro mediante la diferencia entre el trabajo y los costos de la materia prima y el valor de cambio de un producto, la pobreza, las enfermedades, la desnutrición, la falta de acceso a agua potable, a saneamiento básico adecuado, entre otras carencias, son una constante. Los habitantes de las regiones empobrecidas son la contracara de la prosperidad de una minoría; según Jeffrey Sachs, ocho millones de personas mueren por año “porque son demasiado pobres para permanecer vivas” (Sachs, 2005:29). En el contexto latinoamericano y regional, signado por la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de gran parte de la población y la exclusión social, el reconocimiento de los derechos sociales es indispensable para la construcción de ciudadanía, en tanto que opuesta al sistema de desigualdades propio del capitalismo. Ahora bien, revertir la subordinación de la sociedad al mercado requiere “pensar lo impensable”, esto es, “la posibilidad de incidir directamente sobre

las estructuras económicas" (Coraggio, 2004) y la aceptación de que lo social y lo económico son inseparables y que las políticas sociales podrían ser más que meras compensadoras de los efectos del mercado.

En el análisis del Estado como formulador de políticas sociales, ocupan asimismo un rol central las aristas simbólica e ideológica, que desempeñan un papel activo en la construcción de la subjetividad. Ello condiciona la forma en que el Estado construye su relación con la población ya que en estas luchas simbólicas por imponer una determinada visión de los problemas sociales el objetivo es "asignar a otros a clases y decirles así lo que son y lo que han de ser" (Bourdieu, cit. por De Gatica, 2012:22). Estas "identidades tuteladas" implican una perspectiva estadocéntrica -y adultocéntrica en el caso de la infancia- que desconoce la particularidad del contexto, los desarrollos propios en las familias y en las comunidades a nivel territorial. Las intervenciones se basan en una determinada interpretación de las necesidades, en el marco de un discurso construido desde el saber experto institucionalizado por el Estado (Fraser, 1991) que no atiende a la especificidad de las fronteras y menos aun de la infancia en estas regiones. Este "saber experto" ha sido central en el campo de la infancia, atravesado por las más variadas perspectivas, que incluyen la caridad, la filantropía y diversas formas de intervención estatal. A pesar de las tensiones entre los diferentes enfoques, las políticas sociales pueden constituir espacios desde los que formular prácticas alternativas al modelo de desarrollo hegemónico. Ello implicaría repensar los mecanismos de intervención estatal y superar la lectura tradicional de los derechos sociales, que limita al Estado a funcionar como una "máquina de indemnizar" en la que los derechos serían "derechos de giro y compensación de un desajuste pasajero" (Rosanvallon, 1995:11). Las lecturas creativas pueden contribuir a hacer operativos los tratados de derechos humanos y romper con la aceptación pasiva de su erosión, antes que nos encontremos en una sociedad no de mercado - estamos en ella hace tiempo- sino en una sociedad "totalmente atravesada por las exigencias asociales del mercado" (Castel, 2010: 88). En este sentido, las adecuaciones normativas son necesarias pero no suficientes para revertir las situaciones de vulnerabilidad de la infancia, y podrían ser complementadas con un reordenamiento institucional, un esfuerzo de capacitación, asignación de recursos y un cambio en las representaciones culturales arraigadas en el modelo de la doctrina de la situación irregular, que consideraba a los niños y niñas como objetos de compasión y asistencia. Si bien esta perspectiva fue superada por el paradigma de la protección integral de derechos, su plena vigencia está lejos de ser efectiva; y las políticas públicas orientadas a la infancia se encuentran atravesadas por luchas por la imposición de sentidos, por perspectivas éticas e intereses a menudo contrapuestos. En este espacio de confrontación las políticas sociales finalmente se limitan a gestionar las desigualdades, lo que significa un desaprovechamiento de su potencial como tecnología para la transformación. Realizar este potencial implicaría replantear la

cuestión de la justicia social, el rol del Estado y la responsabilidad pública; las reivindicaciones de derechos, el sentido de la modernización y modernidad, de la ciudadanía y la democracia, pero también de las fronteras en tanto bordes materiales y simbólicos de los estados nacionales. Bordes donde la infancia empobrecida se encuentra a la intemperie porque está lejos, muy lejos, de los criterios en los que se basan el estado y el mercado para delimitar las intervenciones que podrían garantizar su supervivencia, su desarrollo y su felicidad.

Bibliografía

- ABAD, Miguel (2002), “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”, *Última Década*. Vol. 10, n°16, Santiago de Chile.
- ABINZANO, Roberto (2010), “Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistencia global”, *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Comisión de Trabajo 25: Vulnerabilidad y pobreza*, Universidad Nacional de Misiones, Argentina, mayo de 2010.
- ATRIA, Raúl (2005), “Políticas sociales, concepto y diseño”, *Estudios Sociales* 116, Semestre 2.
- BAUMAN, Sygmunt (2006), *La globalización, consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BENEDETTI, Alejandro (2009), *Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino*, Barcelona, Scripta Nova.
- BOBBIO, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Debate.
- BUSTELO, Eduardo (1996), *Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas*, Costa Rica, FLACSO.
- BUSTELO, Eduardo (2007), *El recreo de la Infancia: argumentos para otro comienzo*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- BOURDIEU, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CASTEL, Robert (2015), *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social* (edición ampliada), Buenos Aires, Topía Editorial.
- CASTEL, Robert (2010), *El ascenso de las incertidumbres*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CILLERUELO, Alejandro (2006), *Esclavitud moderna: Trata de personas*, Misiones, S/E.
- CEPAL-OIT, (2020), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. CEPAL/OIT.
- CORAGGIO, José Luis (2004), *De la emergencia a la estrategia: más allá del “alivio a la pobreza”*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- DEGATICA, Alejandra (2012), *La gestión social: la constitución de un saber experto y la lucha por el monopolio de nominación*, Buenos Aires, CLACSO.
- FELDMAN, Silvio (1997), *Los niños que trabajan*, Cuadernos de Unicef, Unicef Argentina.

- ZSÖGÖN, Cecilia (2020), “Infancia y política social en regiones de frontera: una mirada desde América Latina”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXIX, pp. 39-55
- FRASER, Nancy (1991), “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, *Revista Debate Feminista*, Marzo de 1991.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (2010), *Culturas híbridas, estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Buenos Aires, Paidós.
- GARCIA MÉNDEZ, Emilio (2008), *Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- GIMENEZ BÉLIVEAU, Verónica; MONTENEGRO Silvia (comp.) (2010), *La Triple Frontera: Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- GRANADA, Patricia (2010), *Abordajes epistemológicos y teóricos para las compresiones de los niños de la calle como sujetos políticos*, CLACSO Colombia.
- KRALICH, Susana; BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban (2012), “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad, una aproximación desde casos sudamericanos”, *Boletim Gaúcho de Geografia*, 38: 111-136, maio, 2012.
- MOURA, Rosa; CARDOSO, Néstor, (2008), *Diversidad y desigualdad en aglomeraciones urbanas transfronterizas*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), (2011), *Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la Triple Frontera*, Buenos Aires, Argentina, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2010). *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Informe I (B) Ginebra.
- PILOTTI, Francisco (2000), *Globalización y convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto*, Washington, Organización de los Estados Americanos.
- RABOSSI, Fernando (2010), “¿Cómo pensamos la Triple Frontera?” en: Giménez Béliveau, M. y Montenegro, S. (comp.) (2010), *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- SACHS, Jeffrey (2005), *O fim da pobreza*, Portugal, Casa das Letras.
- SORJ, Bernard (2008), *La democracia inesperada*, Biblioteca Virtual de Ciencias Humanas del Centro Edelstein de investigaciones sociales, Brasil.
- UCA, Barómetro de Deuda Social de la Infancia (2020), *Condiciones de vida de las Infancias prepandemia COVID-19*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- UNICEF (2005), *Situación de la Niñez y de la Adolescencia en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: Desafíos y recomendaciones*, Curitiba, Brasil, Unicef.
- WEBER, Max (1922), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WINER, Sonia (2015), “Paraguay, la triple frontera y la representación imperial de los peligros”, *Voces en el Fénix*; págs. 120-13.

ZSÖGÖN, Cecilia (2020), “Infancia y política social en regiones de frontera: una mirada desde América Latina”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXIX, pp. 39-55

Cecilia Zsögön. Universidad de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), (Buenos Aires – Argentina). Endereço: Godoy Cruz 2290, Buenos Aires, Argentina. Email: Cecilia.zsogon@gmail.com