



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales

DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL

TITULO DE LA TESIS:  
Protecciones Debidas. Ciudadanía y gobierno de  
la infancia en Santa Fe (2008-2012).

AUTORA:  
SILVINA LAURA FERNÁNDEZ

DIRECTORA:  
Dra. SILVIA LEVÍN

FECHA:  
JULIO, 2013.

## **Resumen**

La investigación analiza el Sistema de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Santa Fe (Argentina) a través del proceso de sanción de la normativa nacional (Ley 26061/2005) y especialmente de la provincial (Ley 12967/2009). De tal modo, se intenta responder a los siguientes interrogantes ¿Cómo se concibe la protección de derechos? ¿Cuáles son las principales directrices de las políticas sociales de infancia que se materializan en las medidas de protección de derechos? ¿Pueden contribuir a la transformación de la ciudadanía de los niños y niñas de la Provincia? Dado que ambas se adecuan a la Convención sobre los Derechos del Niño del ámbito de los Derechos Humanos se exploran las disposiciones que organizan e instrumentan las políticas públicas de protección integral a la infancia.

Mediante una perspectiva genealógica se analizan los discursos y las prácticas que han dado forma al gobierno de la infancia a través del montaje de ensamblajes que nos permiten dar mayor inteligibilidad a la formación discursiva de determinados problemas y a las tecnologías de gobierno que intentan abordarlos. El eje de la ciudadanía nos permite enhebrar las modulaciones y desplazamientos desde el ensamblaje colonial hacia el pos-social para detenernos analíticamente en la conformación del Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes contemporáneo.

En Santa Fe, la plataforma reticular creada para abordar las *situaciones de vulneración de derechos* que la ley provincial y en especial su reglamentación han postulado, decantan, como uno de los rasgos más sobresalientes, en un dispositivo de arbitraje social que adquiere rasgos premodernos. La asimilación de los Servicios Locales a las instituciones que existen en el nivel local territorial invalida las posibilidades de habilitar canales de demandas de las familias cuando es el Estado el que no cumple o violenta los derechos de niñas y niños, por lo tanto lo que quedan visibilizadas son las dificultades familiares para llevar adelante el cuidado de los menores de edad. El imperativo hacia las áreas gubernamentales de articular los servicios existentes como forma de materializar las *medidas de protección de derechos* y la ausencia o carencia de nuevas modalidades institucionales, genera que el supuesto fortalecimiento de los grupos familiares se convierta en acciones dispersas y fragmentarias que tienen un impacto de baja densidad.

## **Abstract**

This research analyses the System of Comprehensive Protection of Girls, Boys and Adolescents Rights' in the Province of Santa Fe, through the approval process of the national regulation (Law 26061/2005) and, more specifically, the provincial regulation (Law 12967/2009). Thus trying to answer the following questions: how the protection of the rights is conceived? Which are the main guidelines of the social policies of childhood that are orientated to that purpose? Can these guidelines contribute to the citizenship of boys and girls in the province of Santa Fe? Since both regulations suit the Convention on the Rights of the Child from the scope of Human Rights, it is possible to explore the provisions that organize and establish the public policies of childhood comprehensive protection.

By means of a genealogical perspective, the speeches and practices that shaped, through the assembling of structures, the government of childhood are analyzed, allowing more intelligibility to the discourse formation of certain problems and to the government technologies that try to tackle them. The central theme of citizenship enables the introduction of variations and shifts from the colonial assembly to the post social one, to stop analytically in the constitution of the contemporary Protection System of Girls', Boys' and Adolescents' Rights.

The intricate platform created in Santa Fe to deal with the *situations of rights' infringement* that the provincial law, specially its implementation, have described, developed, as one of its outstanding features, into a mechanism of social arbitration that gains premodern characteristics. The incorporation of Local Services into the existing territorial institutions annuls the possibilities that the families have to enable request channels since the State does not comply with children's rights. This situation shows the difficulties which arises when families try preserve child welfare. The government's obligation of coordinating the existing services to carry out *measures regarding the protection of rights* and the absence or lack of new institutional methods, turns the pretended strengthening of family groups into isolated and incomplete actions which have very little impact.

## **Agradecimientos**

### **Personales**

A Diego, por todo el esfuerzo y los sueños en este camino en el que somos mucho más que dos. Por su templanza y sus ideales de justicia.

A Santiago y Facundo, verdaderos coprotagonistas de este trabajo dando su tiempo y su comprensión.

A Silvia Levín, mi directora y guía, por su claridad de pensamiento y su ejemplo de lucha constante en este oficio tan difícil.

A mis compañeras de las cátedras y del equipo de investigación que integro, por el tiempo, las discusiones, el compartir la tarea del pensamiento y las ilusiones.

A mis compañeras y compañeros de trabajo de la Municipalidad, por buscar todos los días concretar las utopías colectivas.

A los legisladores y legisladoras, profesionales funcionarios y militantes por los derechos, especialmente los de las niñas, niños y adolescentes, por su apuesta a un futuro de mayor libertad.

A mis amigas y amigos, verdaderos hermanos del alma, por acompañarme y alentarme en la tarea.

### **Institucionales**

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a la Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario que lo hicieron posible.

A la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario por su acompañamiento.

Al personal de la Biblioteca Argentina y la Biblioteca Nacional por compartir el entusiasmo. Especialmente al personal del Archivo Provincial de la Legislatura de Santa Fe, por su tiempo y disposición a buscar el material.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I: La ciudadanía y gobierno de la infancia</b>	<b>21</b>
I. a. La ciudadanía de niños y niñas	21
I. a. 1. El enfoque liberal	23
I. a. 2. El enfoque republicano	25
I. a. 3. Enfoque comunitarista y multicultural	28
I. a. 4. Enfoques plurales	30
I. b. El gobierno de la infancia	33
I. b. 1. Estado y gubernamentalidad	38
I. b. 2. Ensamblajes en el gobierno de la infancia	41
I. c. Protecciones Debidas	43
<b>Capítulo II: De la metodología</b>	<b>48</b>
II. a. La perspectiva genealógica y arqueológica	48
II. a. 1. Estrategia metodológica. Antecedentes	52
II. b. Estrategia metodológica. El diseño	56
II. b. 1. Sobre la observación de documentos	58
II. b. 2. Observación no participante	60
II. b. 3. Las entrevistas	61
II. b. 4. Sistematización de los datos y análisis de la información	61
<b>Capítulo III: Del ensamblaje colonial al ensamblaje moderno</b>	<b>63</b>
III. a. Antiguo Régimen. Razón de Estado	63
III. a. 1. Las familias en la sociedad tardo colonial	65
III. a. 2. El arreglo de las familias: los bandos del buen gobierno	68
III. a. 3. De los vagabundos y los hijos fugitivos	69
III. a. 4. Los Depósitos, “las justicias de padres públicos”	71
III. a. 5. De los expósitos, huérfanos y huérfanas	74
III. b. Las sociedades de Independencia	78
III. b. 1 La beneficencia de las protecciones cercanas	79

III. b. 2. Los Defensores de Menores	82
III. b. 3. Las colocaciones como disposiciones tácticas frente al enemigo	83
III. c. La gubernamentalidad moderna. Un arte de gobierno frugal	85
III. c. 1. Las familias en el ensamblaje moderno	88
III. c. 2. En búsqueda de la profilaxis del abandono. La oficina de Recepción	92
III. c. 3. La mortalidad infantil. Un desbloqueo epistemológico de la medicina	95
III. c. 4. La calle, el teatro de sus hazañas	97
III. c. 5. “El niño es el príncipe” ¿Y los reyes donde están? Agobiados en el taller	100
<b>Capítulo IV: Mutaciones del ensamblaje moderno. La consolidación de lo social</b>	<b>103</b>
IV. a. Ley de Patronato de Menores, la definitiva tutela Estatal	103
IV. a. 1. Patronatos de Menores. Ministerio y Tribunales de Menores. Las disputas por la asistencia social	107
IV. a. 2. En la provincia de Santa Fe	110
IV. b. La consolidación de lo social	113
IV b. 1. La invención de la familia obrera. Desplazamiento de los dispositivos de protección a la infancia	115
IV. b. 2. Los niños de la Nueva Argentina son los únicos privilegiados	118
IV b. 3. Entre la creación de filiación y los lazos de sangre	122
IV. c. Entre la conformación de una organización integral y la invención de la promoción de la comunidad	123
IV. c. 1. Bases para una organización integral de protección a la minoridad	128
IV. c. 2. La promoción comunitaria como tecnología de gobierno y las repercusiones en el complejo tutelar	131
IV. c. 3. Las últimas políticas modernas	134
IV. d. Sobre otras apropiaciones frente a nuevos enemigos	135
<b>Capítulo V: El Ensamblaje pos-social</b>	<b>139</b>
V. a. El neoliberalismo como nuevo arte de gobierno	140

V. b. El ensamblaje pos- social y los cambios familiares	145
V. b. 1. Mutaciones en el complejo tutelar moderno	151
V. b. 2. Debates en torno a la cuestión social infantil y la necesidad de modificar los marcos normativos	155
V. c. El Sistema Nacional y las Políticas Focalizadas. Prototipos del Instituto Interamericano del Niño	157
V. c. 1. La focalización ¿garante de la igualdad de oportunidades?	163
V. c. 2. El contexto de discusión sobre la recuperación de lo público estatal	166
<b>Capítulo VI: Derechos de protección, protección de derechos. Paradojas del Sistema Integral de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes</b>	<b>170</b>
VI. a. Derechos de protección, protección de derechos: racionalidades políticas y tecnologías de gobierno en pugna	170
VI. a. 1. Sujeto de derechos en el seno familiar	171
VI. a. 2. La familia como problema, la familia como solución	173
VI. a. 3. El interés superior del niño o en interés del menor	174
VI. b. El proceso de sanción de la ley Nacional	175
VI. b. 1. El texto. Debates y combates	181
VI. b. 2. El Sistema doméstico de Protección Integral de Derechos	182
VI. c. Integralidad de geometría variable	186
VI. c. 1. Integralidad estatal vertical	187
VI. c. 2. De instituciones y desinstitucionalizaciones	191
VI. c. 3. Integralidad estatal horizontal	197
VI. c. 4. La traducción de la ley en el marco del Ministerio de Desarrollo Social	199
VI. c. 5. La integralidad territorial comunitarizada	201
<b>Capítulo VII: El sistema provincial de promoción y protección integral de derechos</b>	<b>207</b>
VII. a. Los intentos de adecuación en la Provincia de Santa Fe durante la “década perdida”	207
VII. b. Recorridos en el recinto	212

VII. b. 1. Entre las leyes deseadas y la ley posible. Sobre las leyes deseadas	219
VII. b. 2. Entre las leyes deseadas y la ley posible. Sobre la ley posible	226
VII. c. La ley posible se parece bastante a la ley deseable	230
VII. c. 1. De controles y definiciones	230
VII. c. 2. Sobre las exigibilidades resultantes	233
VII. c. 3. Del presupuesto	235
VII. c. 4. El proceso vs la foto	239
<b>Capítulo VIII: El cuidado como cuestión social</b>	<b>247</b>
VIII. a. La grilla de inteligibilidad gubernamental	247
VIII. b. Sobre la singularidad del entramado burocrático: el sistema provincial de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes	248
VIII. b. 1. El arte de articular lo (in)existente	252
VIII. b.2. La voluntad del no poder	256
VIII. b. 3. Políticas de situación	258
VIII. b. 4. Ponerle fin a todas las cosas	263
VIII. c. El cuidado como cuestión social	266
VIII. c. 1. Un espacio entre la “catarsis productiva y la dirección de políticas”	269
VIII. c. 2. Sobre los cambios radicales “Ya que vamos a hacer un cambio, hagamos un cambio total”	272
VIII. c. 3. Solidaridades primarias	276
VIII. d. Sobre las rectificaciones de las medidas excepcionales	282
VIII. d. 1. La ley reformada	286
<b>IX. Conclusiones</b>	<b>289</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>290</b>
<b>Apéndice</b>	



## **Lista de abreviaturas:**

ABRI: Asociación Bibliotecas y Recreos Infantiles.

PNM. Patronato Nacional de Menores.

JCPM. Junta Central del Patronato de Menores. Santa Fe.

DNMI. Dirección Nacional de Maternidad e Infancia.

DNH. Dirección Nacional de Higiene.

FEP. Fundación Eva Perón.

DNAS. Dirección Nacional de Asistencia Social.

CAF. Centro de Acción Familiar.

OEA. Organización de Estados Americanos

PRODER. Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño.

IIN. Instituto Interamericano del Niño.

SNI. Sistema Nacional de Infancia.

BM. Banco Mundial.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

CIDN. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

LN. Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. 26061.

UCR. Unión Cívica Radical.

ARI. Afirmación por una República de Iguales.

SPID. Sistema de Protección Integral de Derechos.

SENNAF. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia.

CF. Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia.

DD. Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

CPM. Código Procesal de Menores.

SDNAF. Subsecretaría de los Derechos de la Niñez Adolescencia y Familia.

LP. Ley provincial de Promoción y Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes. N° 12967.

SP. Sistema Provincial de Promoción y Protección de Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

SL. Servicios Locales de Promoción Protección de derechos del ámbito Local.

DR. Delegaciones Regionales.

MB. Marcelo Brignoni.

LA. Lucrecia Aranda.

MG. Marcelo Gastaldi.

JG. Judith Galetti.

GPA. Club de padres adoptivos y Futuros Adoptantes.

PG. Patricia Giuricich.

MM. Marcelo Molina.

MD. Marcela Dángelo.

## **Introducción**

El genial Walter Benjamin decía: “Existe una cita secreta entre las generaciones que fueron y la nuestra. Y, como a cada generación que vivió antes que nosotros, nos ha sido dada una flaca fuerza mesiánica sobre la que el pasado exige derechos. No se debe despachar esta exigencia a la ligera” (Benjamin, 2011:6).

Esta bella cita del autor alemán nos recuerda la complejidad del presente, el que necesariamente se encuentra enlazado a las contribuciones de nuestros antepasados, quienes reclaman que se realcen sus banderas. Al mismo tiempo, nos apunta la pregunta: ¿cuáles son las fuerzas redentoras que estamos dispuestos a procurar?

Esta tesis doctoral es una contribución a dar visibilidad a ese entramado enigmático entre las generaciones. Si bien, como señalaba Elías (1998), el conocimiento del mundo infantil aún hoy sigue siendo fragmentario, el presente trabajo pretende ser tributario de la potencia transformadora de la relación entre adultos y menores de edad.

Desde las ciencias sociales latinoamericanas han cobrado cada vez mayor interés los diferentes aspectos de las relaciones en la vida cotidiana de los niños, niñas y sus familias. Así, han surgido diversos debates que intentan comprender las transformaciones societales comenzado el actual milenio. A grandes rasgos, podemos diferenciar dos tipos de abordajes de los temas. Por un lado, los estudios que ponen el acento en las expresiones de la singularidad de niños y niñas, revalorizan las diferencias de los aspectos culturales y étnicos, como también ponderan la emergencia de nuevos movimientos sociales. Por otro, los que analizan el reconocimiento de derechos específicos y las transformaciones de la ciudadanía de niños y niñas a través de la centralidad de las políticas públicas en la configuración de nuevas relaciones entre la infancia, las familias y el Estado.

Esta tesis doctoral forma parte del segundo grupo de estudios. Analiza las políticas públicas de infancia conforme a la Promoción y Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Santa Fe (Argentina) entre los años 2008 y 2012. Para tal fin, explora la influencia de las políticas públicas en la ciudadanía de niños y niñas en la provincia a partir de las

contribuciones del corpus normativo vigente (Ley nacional 26061/2005 de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes y Ley provincial 12967/2009 de Promoción y Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes) y la participación de los actores involucrados en su producción.

La ampliación de la esfera de los derechos específicos a la niñez a través de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) en 1989 ha contribuido a una vigorosa proliferación de investigaciones empíricas que se han interrogado sobre las normativas internas de los países, las prácticas institucionales y en especial sobre la necesaria participación de niñas y niños en las diferentes esferas de la vida en sociedad.

Esta condición de sujetos de derechos de niñas y niños trae aparejada una serie de tensiones que tienden a agudizarse. Por un lado, trastoca las relaciones de poder intrafamiliares. Si tenemos en cuenta que la infancia es una categoría relacional que presupone la existencia de adultos responsables, los derechos de chicos y chicas se encuentran siempre vinculados al entramado de autoridad y a las posibilidades de quienes se encuentran obligados a gestionar y acompañar la minoría de edad.

Por otro, es obligación del Estado la elaboración de políticas públicas que fortifique la función de reproducción social de las familias, aumente la democracia y la igualdad intrafamiliar, como también evite la violencia y sufrimiento de la que pueden ser objeto sus miembros (Arriagada, 2007).

Es en el plano de articulación de la dimensión del derecho y su ejercicio efectivo que el análisis de las políticas públicas lleva a desmenuzar los sentidos y racionalizaciones que adquieren los problemas sociales vinculados con los infantes y los dispositivos de intervención que suponen evitarlos, reducirlos y revertirlos.

En general, los trabajos dan cuenta de que la CIDN representa una ruptura radical con las concepciones de infancia anteriores a ella, ya que la misma pone en el centro de la escena las capacidades de los niños y niñas en detrimento del enfoque que enfatizaba la invalidez de los infantes. Hegemónicamente se intenta explicar las modificaciones del marco de protecciones a través de la contraposición del paradigma de la *situación irregular* y el de la *protección integral*. El primero reconstruye los circuitos de internamiento de niños y niñas en instituciones llamadas proteccionales como respuesta a la evaluación de los Jueces

de Menores de la condición de peligrosidad material o moral a la que eran expuestos por sus padres. De esta manera, el Patronato estatal se consolidó habilitando canales de penalización a las familias pobres y de socialización estigmatizada para sus hijos e hijas. El segundo enfatiza la condición de sujetos de derechos de los menores de edad y su *interés superior* como orientación de las intervenciones públicas y a las familias como ámbito privilegiado de socialización. Por ello es que las políticas públicas deben fortalecer el rol de las unidades domésticas en la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En la contraposición de ambos paradigmas jurídicos se han intentado explicar los cambios en la relación Infancia-Estado.

Si bien los *paradigmas* han contribuido a visibilizar modelos de intervención, consideramos que no permiten analizar el proceso de extrema complejidad y las singularidades que implica la adecuación normativa en el país y en las provincias. Así, los tópicos abordados en la tesis dan cuenta de las moralidades y responsabilidades en juego, las resistencias manifiestas y en especial de las formas en las que se racionalizan y se materializan los arreglos institucionales para llevar adelante la CIDN.

En este sentido las modificaciones normativas son analizadas junto al proceso particular de transformación del Estado argentino, la implementación de políticas neoliberales y el cambio en el régimen de acumulación capitalista como nueva razón gubernamental de dinámica excluyente (Foucault, 2008). La profundización de la crisis social en el año 2001 estalló las propias dinámicas de las familias en los posibles lazos de protección de los derechos de niños y niñas arrojando nuevos interrogantes sobre el incipiente cambio del Sistema de Protección de Derechos.

Los esfuerzos y controversias en los diferentes países para poner en funcionamiento los postulados de la CIDN en las distintas esferas gubernamentales y en las relaciones intrafamiliares dan cuenta de un sinuoso camino que sufre bifurcaciones en distintos sentidos, algunos tienden a regresar por atajos hacia el pasado y otros originan direcciones inesperadas.

En la tesis se examina la experiencia particular del proceso señalado en la provincia de Santa Fe, por lo tanto se analiza la conformación del Sistema provincial de Protección Integral de Derechos. Cabe señalar que, si bien existen algunos ensayos y trabajos exploratorios, esta investigación empírica es la única

que aborda el tema en la provincia. Además, el enfoque elegido la torna original entre las investigaciones sobre la ciudadanía de niños y niñas.

En este sentido, la contribución de la perspectiva genealógica es una genuina herramienta de interrogación sobre acontecimientos del presente. Desde este enfoque se sondean eventos y objetos casi imperceptibles que parecerían carecer de importancia. En este caso la pregunta que motivó la indagación fue: si los derechos son protecciones plasmadas en los ordenamientos jurídicos, ¿cómo se concibe y qué formas toma la protección de un derecho?

La genealogía foucaultiana nos habilita el desciframiento de lo que en apariencia carece de significación y valor a través de consignarnos a la historia de manera particular, esto es acoplar los conocimientos eruditos con las memorias locales y saberes opacados para, de esa manera, constituir un saber histórico de las luchas. Se trata del movimiento inverso al historicismo que parte de lo universal y “lo pasa en cierto modo por el rallador de la historia” para modularlo, modificarlo o establecer su falta de validez. En ese sentido, la propuesta genealógica libra el combate contra los efectos de poder centralizadores. Al mismo tiempo es necesario saber que no hay análisis teórico que no esté atravesado por un discurso imperativo de lo políticamente correcto, como pueden ser en este caso las producciones sobre los Derechos Humanos. Por lo tanto, es preciso ubicar que la dimensión de lo que es preciso hacer o decir solo puede manifestarse en un campo de disputas reales. Es por ello que, como señala Foucault, “nos toca saber en qué campo de fuerzas reales orientarnos para hacer un análisis que sea eficaz en términos tácticos” (Foucault, 2006: 18).

Para llevar adelante esta tarea se tomó como referencia empírica el análisis de documentos históricos, corpus textuales, entrevistas a legisladoras y legisladores, así como también a responsables de las áreas correspondientes a la implementación de las políticas públicas de infancia y a referentes de las organizaciones no gubernamentales que tuvieron influencia en la sanción y modificación de la ley provincial. Por otra parte, la exploración de los debates parlamentarios y la observación no participante en las reuniones sobre la reglamentación de la Ley 12697 en la provincia de Santa Fe permitió conocer la influencia de los actores, los discursos e intereses involucrados en la conformación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos santafesino. De esta manera se puede precisar, a partir del reconocimiento de las disposiciones

que habilitan las medidas de promoción y protección de derechos, la incidencia de las políticas públicas en la ciudadanía de los infantes.

Bajo las coordenadas apuntadas anteriormente, el eje de la ciudadanía nos permite establecer las inflexiones y continuidades del *gobierno de la infancia*, es decir, rastrear las prácticas de protección a la infancia y su desplazamiento hacia las prácticas de protección de los derechos de la infancia como uno de los hilos conductores para comprender la cuestión infantil contemporánea.

Es importante marcar que no se trata de un abordaje evolutivo, contrariamente, desde una matriz plural de la ciudadanía el esfuerzo está puesto en analizar las luchas heterogéneas que han permitido determinar las formas del lazo social en sociedades particulares. Para este pensamiento, la formulación de la universalidad abstracta de la ciudadanía neutralizó el reconocimiento del antagonismo y la división, desplazando las disputas y las diferencias al ámbito privado (Mouffe, 1999). Justamente, en las sociedades democráticas el ensanchamiento de la esfera pública ha implicado extender la igualdad de hombres y mujeres a los distintos ámbitos de la vida en común, sin embargo, como señala Rancière (2007), este proceso no es continuo ya que la igualdad es una *presunción* que se pone en acto y es una precondition para que los diferentes grupos sociales se disputen procesos *políticos* de cambio y nuevas configuraciones de la esfera pública.

Así, la ciudadanía es concebida como un proceso complejo que requiere del análisis histórico de las luchas y conflictos que devienen en los derechos condensados en los ordenamientos jurídicos. Por lo tanto, se trata de una estrategia para gobernar procesos de cambio social en el que diferentes grupos litigan sobre los sentidos y las atribuciones que hacen factible la vida en una sociedad de semejantes.

Para llevar adelante esta tarea se reconstruyeron los *ensamblajes* como grillas de inteligibilidad de la ciudadanía de niños y niñas. En ellos se exploraron las racionalidades políticas y las tecnologías de *gobierno de la infancia* entendida esta como aquellas acciones que intentan influir, incidir, dirigir la relación de los adultos con los menores de edad.

Las *racionalidades políticas* son un conjunto de formulaciones y justificaciones morales, científicas, del sentido común sobre lo que se considera un problema social y los saberes sobre las formas apropiadas de abordarlo. Las

*tecnologías de gobierno* son los mecanismos prácticos, reales, locales a través de los cuales se ponen en acción las racionalizaciones antes descritas (Rose y Miller, 1992; Grinberg, 2007).

El ensamblaje es una matriz de análisis que articula prácticas y discursos heterogéneos que se jalonan según los ejes de la territorialidad y la desterritorialización. No obstante, en el movimiento de los elementos se producen *líneas de fuga* que pretenden descentrarse de ese ordenamiento. Por lo tanto, se provocan renovados esfuerzos para recodificar o crear nuevos enunciados (Deleuze y Guattari, 2002). A su vez, los beneficios y las obligaciones vinculadas a una política pueden cambiar singularmente de sentido de una política a otra (Deleuze, 2008).

Entonces, en el Capítulo I y II se desarrollan los supuestos teóricos y el diseño metodológico, las principales coordenadas que posibilitaron sustentar el abordaje empírico y las reflexiones de los capítulos.

El Capítulo III explora el pasaje del ensamblaje colonial al ensamblaje moderno. Así se reconstruyen las prácticas legales y religiosas a partir de que la *vida* se tornó objeto de la política. Este período se destaca por el desarrollo de los dispositivos disciplinares en el marco de la era de las conductas, y el arbitraje de los conflictos familiares a través de los Defensores de Menores, cuyo alcance político se reconoce en el régimen de la pura razón de Estado. Las técnicas disciplinares fueron potenciadas por las sociedades de beneficencia del siglo XIX en los albores de la conformación del Estado moderno argentino. Así, liberalismo, ciencias (psiquiátrica, higienista y pedagógica) y prácticas disciplinares y tutelares se amalgamaron en lo que puede precisarse como el ensamblaje moderno en donde la recurrencia del lenguaje fue formando discursivamente los problemas de la infancia en torno a la peligrosidad y se condensaron en las leyes de la minoridad. También se exploran *otros* discursos y prácticas del feminismo socialista que pretendían agenciar la ciudadanía de niños y niñas a través de arreglos institucionales de una pedagogía *nueva*.

El Capítulo IV desarrolla las principales controversias en la sanción de la Ley de Patronato (10.903) en el marco de los desplazamientos migratorios y la cuestión obrera. Se explora la gubernamentalización del Estado a través de la conformación de diferentes ámbitos públicos como la Junta Nacional de Patronato de Menores y la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, etc., que dan forma



a *lo social*, un modo específico de mediatizar el orden civil con el político, creando a partir de esos dos registros un género híbrido sobre el cual se emplazaron la noción de servicio público primero y luego la de derechos sociales (Donzelot, 2007). Se analizan las principales mutaciones de las protecciones a partir de la singular relación del peronismo con la infancia en torno al sintagma “los únicos privilegiados son los niños” y las nuevas clases de protecciones en torno al salario del trabajador y su familia devenida en matrimonio legal e hijos legítimos. También se explora la consolidación del complejo tutelar argentino y la irrupción que implicó la dictadura militar para dar visibilidad a la violación sistemática de los derechos de niños y niñas.

En el Capítulo V, sobre la base de estos desplazamientos, vemos surgir un nuevo ensamblaje pos-social que se asienta en las formas que adquiere la intervención del Estado en la consolidación del orden capitalista globalizado. La CIDN en este contexto y la influencia del Instituto Interamericano del Niño en la propuesta de un diagrama particular de implementación de la misma. Paradójicamente, la soberanía de los Estados tiende a debilitarse al incorporar las pautas de transformación de lo que se llamó el Consenso de Washington. De esta manera se producen modificaciones en la regulación social. Las poblaciones cada vez más excedentes se volvieron foco de atención a partir de reconocer su “vulnerabilidad”, por tener algún atributo que las colorara en el lugar de mayor “riesgo social”. Así se verifica “el quiebre del vínculo entre derecho y ciudadanía y con ello la políticas sociales promueven un mundo dual cada vez más polarizado, desigual e inhumano” (Alvarez Leguizamón, 2008: 18).

Asimismo, se abre un nuevo enclave a partir de que los derechos se han desterritorializado a instancias supranacionales con la consecuencia de que organismos no estatales incidan en la orientación de las políticas sociales domésticas y en la ciudadanía de niños y niñas.

El Capítulo VI desarrolla los lineamientos de la CIDN en los tópicos sobre la *familiarización* de los derechos de los infantes, las tensiones entre el *interés superior del niño* y las acciones en *interés del menor*. A su vez, se analizan las principales controversias en la conformación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel nacional a través de la ley nacional (26.061). Se elaboran categorías de análisis que emergen del abordaje empírico de los datos sistematizados que recogen las diferentes posiciones en

pugna en los debates parlamentarios. Se examina también la traducción de la ley nacional en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En el Capítulo VII se explora en profundidad el proceso de sanción de la ley provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (12. 967) en Santa Fe, sus antecedentes y la influencia en los conflictos suscitados que pueden reconocerse en los diferentes proyectos presentados. Así, la legislatura se torna un escenario privilegiado donde se despliegan las relaciones de poder de antiguos y nuevos discursos. Es por ello que en el diseño del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños y Niñas santafesino hay elementos específicos irreductibles, una ruptura real con los legados históricos pero al mismo tiempo una manera de reencontrar aquello con lo que se ha pretendido escindir.

Así, se analiza la lógica de alianzas entre los actores involucrados y la influencia de la orientación neoliberal de las políticas públicas. Para dar cuenta del proceso se desgranar los proyectos presentados, se analizan los discursos sobre la protección de derechos y las tecnologías en disputa para operacionalizar las acciones gubernamentales. Las modalidades que adquieren las *medidas de protección de derechos* en la provincia de Santa Fe reflejan la complejidad de las dificultades ocasionadas por la destitución del Patronato Estatal. Tal es así que en el capítulo se explora, por un lado, las controversias sobre las competencias entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, entre las jurisdicciones y los plazos en las medidas excepcionales. Por otro, las funciones del Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes y, por último, las disputas por el presupuesto.

Finalmente, en el Capítulo VIII se desarrolla la grilla de inteligibilidad del Ejecutivo Provincial para poner en acto el Sistema Provincial. Se recorren los acuerdos y las discordancias con la propuesta de reglamentación a través de las posiciones y argumentos de las jurisdicciones municipales, la participación de los Jueces de Familia y las organizaciones no gubernamentales.

Se despliega la expresión de decisiones y acciones gubernamentales concretas para analizar tanto el entramado burocrático como la arena política en donde se procesan los intereses, las ideologías internas y externas a la organización estatal que entran en disputa. Para tal fin, se tienen en cuenta expresiones de la capacidad estatal como la *coordinación*, la *calidad* y la *sostenibilidad*. En la primera se analiza el modo de interacción de los diversos

actores y organismos estatales en función de las tareas asignadas y las ventajas que tienen los distintos sectores y jurisdicciones para cumplir con los objetivos planteados. En la segunda se explora *la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal*, y en el último se examina la *perdurabilidad* de las intervenciones públicas para comprobar que no se modifiquen con la influencia de cambios menores (Repetto, 2004: 26).

Como consecuencia, se recorre el resultado del andamiaje institucional, el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la provincia de Santa Fe. Las facultades y las funciones de los organismos creados, los circuitos para adoptar las medidas de protección de derechos y los recursos diseñados para tal fin.

Además, en este proceso se advierte el surgimiento de formaciones discursivas en torno a la *cuestión del cuidado* y nuevos actores que comienzan a ejercer influencia en la orientación de las políticas públicas de infancia. Así, se exponen los argumentos opuestos que se condensan en la *familiarización del cuidado* postulado por organizaciones sociales que promocionan la institución de la adopción y la *desfamiliarización del cuidado* por organizaciones sociales que se nuclean en Foros a través de los cuales reivindican y militan en favor de la concreción de los derechos de niños y niñas por parte del Estado.

A su vez, se repasan los principales lineamientos de la política social de infancia en la provincia y los conflictos en su implementación. Estas transformaciones inducen el surgimiento de problemáticas que adquieren rasgos del ensamblaje pre-moderno y alientan resoluciones que implican el pasaje de los infantes de las familias “cuestionadas” hacia aquellas que se evalúan en condiciones de cumplir las funciones protectoras necesarias. En este proceso, se muestran los argumentos enfrentados que finalmente confluyen en la modificación de la ley provincial producida a fines del 2011.

Es importante remarcar la importancia de este trabajo para las ciencias sociales en general y para el Trabajo Social en particular. El Trabajo Social surgió en el entramado de *lo social* y se ha inscripto como profesión alrededor de las familias y los lazos sociales. Como señala Matus, la profesión surgió del sueño incumplido e infinito de la Modernidad; es así que autonomía, igualdad, fraternidad, libertad son orientaciones éticas de su ejercicio. Por lo tanto, “sólo hay Trabajo Social cuando es posible pensar en clave de transformación social

(...) No importa el lugar empírico desde el cual se batalle, no importa si es un consultorio o si es un juzgado, no importa si es un lugar de provincia o un lugar central, los trabajadores sociales están allí para traducir en un tipo de crítica esa terrorífica ambivalencia de las tradiciones” (Matus, 2012: 8).

La tesis es tributaria de los enfoques postestructurales del *trabajo social crítico* (Healy, 2001) a través de los cuales se enfatiza el potencial emancipador de las prácticas cotidianas del ejercicio profesional. Hace hincapié en lo local y lo contextual desestabilizando las totalizaciones deificadas que se han convertido en características indiscutidas de los procesos sociales. Por lo tanto, se trata de un enfoque del cambio social antidogmático, flexible, sensible al contexto que propicia la creación de condiciones para el diálogo y la controversia y fundamentalmente pretende aportar a un intercambio más democrático y abierto entre las dimensiones teóricas y prácticas del trabajo social.

Así, la contribución de este trabajo de investigación son líneas abiertas para nuevas polémicas que nos permitan reflexionar no sólo sobre las políticas públicas de infancia y la consolidación de la ciudadanía de niños y niñas sino además sobre nuestras propias prácticas que circunscriben y se vinculan íntimamente con este proceso.

## Capítulo I

### La ciudadanía y gobierno de la infancia

“Las fuerzas presentes en la historia no obedecen ni a un destino ni a una mecánica, sino al azar de la lucha” (Foucault, 1992: 8)

#### I. a. La ciudadanía de niños y niñas

El análisis de la ciudadanía ha sido abordado en las ciencias sociales desde diferentes enfoques. En términos estrictos, la misma describe la relación legal entre el individuo y el sistema político (Sassen, 2010). Si bien en la Antigüedad y en la Edad Media podemos rastrear su existencia centrada en la pertenencia a la ciudad, su forma más desarrollada la encontramos en el Estado Nación Moderno. En esta trayectoria las mutaciones en la ciudadanía fueron la expresión del pasaje de una sociedad estamental estructurada sobre la integración de grupos familiares a una sociedad cohesionada sobre la base de individuos como sujetos de derecho (Procacci, 1999). Ese proceso de individualización (Elias, 1990) a partir del siglo XVII en Europa central tuvo la marcada influencia del movimiento intelectual y político reconocido como Ilustración, que propugnaba el uso público de la razón y la reivindicación de las libertades individuales.

El desencantamiento del mundo, junto al advenimiento de las revoluciones norteamericana (1776) y francesa (1789), como también las hispanoamericanas durante las primeras décadas del siglo XIX, habilitó la fundación de los Estados Nación bajo la legalidad de las constituciones nacionales. De esta manera el estatuto de ciudadano se caracterizó por conjugar, por un lado, un sujeto reconocido por esos ordenamientos jurídicos, al ser miembro de una comunidad determinada, y por el otro, la necesidad de que ese sujeto se encuentre identificado y acepte las reglas que prescribe esa comunidad política. Es así como la ciudadanía quedó delimitada por el Estado soberano, quien detentó la potestad de validar derechos y hacer cumplir obligaciones.

En este sentido, los Estados adscriben ciudadanos, sujetos de derecho, en tanto individuos libres y responsables de sus actos, valores fundadores de la propia modernidad. Esta valoración del individuo es al mismo tiempo una

exhortación a ser uno de ellos; así, podemos constatar que el individuo no es “una sustancia caída del cielo equipada con todas las capacidades necesarias para realizarse” (Castel, 2010:304) por el contrario, actuar responsablemente requiere de “soportes”, condiciones, cimientos que lo posibiliten. Esos soportes son construcciones sociales y como tales varían históricamente.

En el caso de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes, la titularidad de los derechos se encuentra atravesada por la condición de minoría de edad, lo que significa no disponer de autonomía plena y estar sujeto a la autoridad de otra persona mayor de edad. Por lo tanto, la niñez es objeto de una acción tutelar que se legitima “por el compromiso moral de proteger a aquellos que no pueden protegerse a sí mismos” (de Resende Vianna, 2010:29). Menor es aquel que necesita ser guiado para no correr el riesgo de perder su propio sentido de orientación; superar la minoría de edad es constituirse en alguien que puede pensar y decidir por sí mismo (Rancière, 2010; Foucault, 2009).

Como lo señala la literatura, la infancia como espacio y tiempo diferenciado del mundo adulto surge en el período comprendido entre el siglo XIV y XVI (Aries, 1987), donde las relaciones entre padres e hijos cambiaron significativamente en el marco del proceso civilizatorio en el que todavía estamos inmersos (Elias, 1998). Como dice Elias, descubrir a los niños y niñas significa darse cuenta de su relativa autonomía, es decir que no son adultos pequeños. Para algunos, ello implica que la historia de la infancia es una pesadilla de la que estamos despertando (Demause, 1982); para otros, la relación entre los infantes y los adultos se vuelve cada vez más compleja e inteligible y a partir de ella el conocimiento de los problemas de la infancia aún hoy es fragmentario (Elias, 1998). No obstante, un nuevo sentimiento hacia los más chicos se vio reflejado en los cambios arquitectónicos de las viviendas, donde se produjo la delimitación de los espacios donde se satisfacen las necesidades naturales. Asimismo, la individualización del niño y la niña (Gélis, 1990) dentro del grupo familiar fue complejizada cuando las actividades económicas y pedagógicas constituyeron esferas diferenciadas de la doméstica a fines del siglo XVIII.

Justamente, el proceso de conformación de las sociedades modernas fue contorneando sus propias exclusiones<sup>1</sup> al sostener la igualdad formal entre los

---

<sup>1</sup> Análogamente, puede reconocerse la exclusión de las mujeres de la ciudadanía al considerarlas, junto con los insanos, niños y niñas, incapaces. El derrotero por la igualdad en el reconocimiento

ciudadanos y determinar la condición de minoría de edad trazando una división y al mismo tiempo una expectativa en la relación entre los adultos y los niños y niñas. Esa particular condición de la niñez le confiere derechos específicos y análogos a los de los adultos entendiendo que las protecciones intergeneracionales del presente redundan en frutos de *progreso* en el futuro.

Si bien podemos reconocer este proceso histórico de manera general, es necesario precisar las herramientas conceptuales en las que la tesis se sustenta. Para llevar adelante esta tarea es pertinente distinguir los diferentes enfoques y conceptualizaciones sobre ciudadanía. Sobre todo reconocer, como señala Procacci (1999), que el concepto de ciudadanía ha experimentado las mismas modificaciones que el contenido del pacto social, por tanto es posible explorar en los distintos enfoques el devenir histórico con sus propias modulaciones.

### **I. a. 1. El enfoque liberal**

Para la tradición liberal la ciudadanía es el producto de un conjunto de derechos reconocidos por el ordenamiento político a determinados individuos. El ciudadano es el individuo y sus derechos primando una concepción instrumental e individualista de la ciudadanía. Así, desde el enfoque liberal se reconocen las concepciones que definen la ciudadanía en función del reconocimiento de derechos sin que se analicen las formas en que esas pretensiones se materializan en la arena política. Por lo tanto, desde este enfoque la centralidad está puesta en el *status* legal que inscribe y describe los beneficios y las obligaciones recíprocas entre cada individuo y el Estado. Entonces, la pertenencia a una comunidad se define a partir del reconocimiento creciente de determinados derechos que suelen conceptualizarse en términos evolutivos acompañando la complejización de las sociedades.

Como lo señala Thomas H. Marshall (1965) en su obra *Ciudadanía, Clase Social y Status*, pueden identificarse distintos tipos de derechos que forman la ciudadanía: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Los primeros se vinculan a la libertad individual, el derecho de propiedad y el de justicia. Los segundos reconocen la potestad de la participación en el ejercicio del

---

de derechos de las mujeres corre en paralelo con sus confluencias al de los derechos de la niñez. Con la salvedad de que los niños y niñas siguen siendo considerados menores de edad por más que se manifieste la progresividad de su autonomía.

poder político, eligiendo los representantes o siendo elegidos. Los terceros comprenden el acceso a un conjunto de prestaciones que aseguren un mínimo de bienestar común, como son la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, etc. (Marshall, 1965). Los tres elementos son centrales para asegurar la participación en la vida social.

Desde esta matriz deben interpretarse las primeras protecciones legales destinadas a regular y prohibir el trabajo infantil y las orientadas a suplir o abordar el *peligro* y el *abandono* de la niñez a principios del siglo XX. En el escenario internacional las discusiones en torno al reconocimiento de derechos a los niños y niñas en la Declaración de Ginebra aprobada por la Sociedad de Naciones en 1924 en el contexto de posguerra muestran que los Estados se encuentran obligados a garantizar, por un lado, condiciones mínimas de subsistencia, atención sanitaria y educación y, por el otro, las acciones de resguardo frente a la posibilidad de quedar huérfanos. Por lo tanto, se definen en términos subsidiarios a las responsabilidades parentales y cuando las familias no pueden brindar por sí mismas estas obligaciones. Seguidamente, la vigencia de los Derechos Humanos en 1948 luego de la segunda guerra mundial posibilitó una serie de modificaciones de la declaración de Ginebra que culminó con la Proclamación de la Declaración de los Derechos del Niño en la Asamblea de las Naciones Unidas en 1959. Ambos instrumentos se concentraron en poner de manifiesto los *riesgos* que afectaban especialmente a niños y niñas y las obligaciones de resguardo y protección por parte del Estado por su condición de incapaces para protegerse a sí mismos.

Este linaje es inspirado en el pensamiento de John Locke, a quien le preocupaba acentuar la autoridad del padre en el seno familiar, principal responsable de orientar y guiar la conducta de los niños y niñas y de las mujeres enfatizando la disparidad de poder en las relaciones como consecuencia de la *invalidéz* en el autogobierno de los que no son varones “*jefes de hogar*”. En este sentido, los niños y niñas adquieren su distinción por su especial indefensión y carencias intrínsecas a la minoría de edad, las que hacen imposible considerar que el menor pueda valerse por sí mismo. Se considera a la familia como el ámbito asociativo natural donde la guía, el control y la protección resultan fundamentales para alcanzar la constitución de un individuo autónomo y responsable. En esto, Locke se mostrará riguroso: “El mal no es tener deseos apropiados a los gustos y a



las ideas de cada edad; el mal es no saber someter estos deseos a las reglas y a las restricciones de la razón. La diferencia no consiste en tener o no tener pasiones, sino en poder o no gobernarse; contrariarse en su satisfacción. El que no haya contraído el hábito de someter su voluntad a la razón de los demás cuando era joven, hallará gran trabajo en someterse a su propia razón cuando tenga edad de hacer uso de ella” (citado en Cervera Campoy, 2007:155).

En esta línea de pensamiento el individuo se constituye en la organización familiar que es anterior y externa al Estado. Justamente la disciplina es la forma de modelar la conducta, hacerla predecible a los fines de que los niños y niñas puedan incorporar las pautas de convivencia de las sociedades. En este sentido, los derechos de niños y niñas se refieren a las protecciones especiales en el seno familiar y bajo la autoridad parental. Es necesario aclarar que el liberalismo político entiende que la autonomía es condición para el reconocimiento de derechos, en especial los civiles, por lo tanto la formalidad de ese otorgamiento termina reforzando el beneficio de quienes tienen la capacidad económica de sostener su propia soberanía (Levín, 2010).

### **I. a. 2. El enfoque republicano**

En la tradición republicana se enfatiza una concepción relacional de la ciudadanía, la cual no se agota con el reconocimiento formal de derechos por parte del Estado. Desde este enfoque se destaca la participación social y política como parte componente de la ciudadanía. En este sentido la pertenencia comunitaria otorga identidad cultural y sentido de la responsabilidad a los individuos en el cumplimiento de la ley que la comunidad se impone como forma de determinación de sí misma. Así los individuos no pueden substraerse de la obligación de respetar la ley que es considerada para este pensamiento como norma suprema (Pocock, 1998).

El componente *activo* de la ciudadanía es central para comprender la relación de la política con el reconocimiento de derechos ya que para el republicanismo no hay derechos individuales opuestos a la sociedad cívica (Levín, 2010). En esta tradición se ubica el pensamiento de Hannah Arendt (1973), quien considera a la ciudadanía como el espacio de construcción de lo público en donde los sujetos interactúan a los fines de deliberar colectivamente acerca de los temas

de interés común. Para ello deben existir relaciones de interdependencia, solidaridad y lealtad entre los miembros de una comunidad política.

No obstante, se pueden reconocer desde el republicanismo moderno diferentes sentidos atribuidos a esa ciudadanía “activa”. Así, en el contexto latinoamericano la lucha contra los regímenes dictatoriales protagonizada por los movimientos sociales y de Derechos Humanos contribuyó analíticamente a las conceptualizaciones de la ciudadanía (Dagnino, 2005). En un sentido opuesto de participación, desde un enfoque neoliberal de la ciudadanía se ofrece el mercado como un sucedáneo de ciudadanía, al tiempo que las acciones solidarias se tornan acciones ciudadanas, apelando a la sociedad civil a través de la organización de voluntarios regidos por la moral individual (Dagnino, 2005). En esta misma línea se apela a la ciudadanía activa ya que para “la nueva derecha” el Estado de Bienestar promovió la pasividad entre los pobres (Kymlicka y Norman, 1997).

En una línea de continuidad pero con otras argumentaciones, encontramos que la participación y responsabilidad (accountability) ciudadana permitiría reducir la distancia entre la democracia formal y la justicia social si la conceptualización de los intercambios políticos no se redujera solo al marco de los Estados soberanos. En la traducción contemporánea de esta tradición los problemas de gobernabilidad se desplazan a la gobernanza, como una posibilidad de tomar decisiones junto a un grupo más vasto de instituciones o grupos “semipolíticos” de la sociedad civil. Es así que la ciudadanía es una categoría de geometría variable a través de la cual podemos relevar distintas combinatorias: la geometría está compuesta, por un lado, por tres competencias (civil, política y social) y, por el otro, por dos posibles ámbitos de resolución (político- estatal y mercado) (Arditi, 2007).

Desde este enfoque, la participación y la voz de niños, niñas y adolescentes se vuelve cardinal a la hora de la resolución y el intercambio de los asuntos que los incluyen. Los movimientos de defensa de los derechos de la niñez han enfatizado la importancia de que chicos y chicas desarrollen su capacidad reflexiva para deliberar sobre lo que consideran es bueno para ellos mismos y para sus pares. En este sentido el liberacionismo (Campoy Cervera, 2000) asociado a las ideas de Rousseau recoge de la tradición republicana la importancia de la participación y la soberanía de los niños y niñas para decidir sobre sus vidas independientemente de los adultos, como una forma de trascender el doble

estándar entre el tratamiento de los mayores y de los menores de edad; al mismo tiempo sostienen como objetivo la liberación de los infantes de las estructuras que los condicionan y los corrompen.

El republicanismo enfatiza la capacidad de los niños y niñas más que su minusvalía, por lo tanto es posible considerarlos sujetos de derechos ya que con ayuda de los adultos pueden ejercerlos. En este sentido la minoría de edad se relativiza a partir de la concepción de que la autonomía es producto de una capacidad progresiva que se desarrolla en el transcurso de la niñez perfeccionando los “caracteres personales” a través de la educación. La libertad y la experimentación del mundo en forma directa es un bien supremo para el aprendizaje, por lo tanto la relación de adultos y menores de edad es la de acompañamiento<sup>2</sup> más que la de guía, y la familia no es el único ámbito ni el más privilegiado para la socialización. Así, Rousseau expone: “todos nacemos con un temperamento especial, que determina el talento y el carácter y no se trata de modificarlo ni de comprimirlo, sino de formarlo y perfeccionarlo. Los caracteres son todos buenos y sanos en sí. La naturaleza no se equivoca nunca. Todo concurre al bien común en el sistema universal” (citado en Campoy Cervera, 2007:5).

Desde esta perspectiva han explorado la participación a partir de una concepción dialéctica de la ciudadanía entre las prácticas ciudadanas y las representaciones de los menores de edad sobre su pertenencia a la comunidad, las responsabilidades y la igualdad de *status* en referencia con los adultos (Lister, 2007).

Mientras que el enfoque liberal de la ciudadanía se transcribe en el “paradigma de la situación irregular” ligado al ordenamiento jurídico ya mencionado, el republicano se puede visualizar en el “paradigma de la protección integral” vinculado a la Convención de los Derechos del Niño de la ONU en 1989. Así hegemonicamente los derechos de los niños y niñas se han abordado contraponiendo ambos paradigmas como muestra de ruptura y ampliación de la ciudadanía de chicos y chicas (García Méndez, 1994; Gómez da Costa, 1992; Mary Beloff, 2004). El primero reconstruye la posición de “objeto” de los infantes a los cuales se los internaba en las instituciones asilares o correccionales como

---

<sup>2</sup> La principal influencia de estas ideas se observa en las propuestas pedagógicas de Johann Pestalozzi y Friedrich Froebel.

forma de protección a lo que se evaluaba en la normativa como peligro moral y material. A través de este paradigma se evidencia que la condición central y constitutiva de la ciudadanía es el control social para establecer o reestablecer un orden ejercido hacia la población más vulnerable al instalar un carril predeterminado de socialización estigmatizada por donde circularon los menores de familias pobres. El segundo otorga a niños y niñas el *status* jurídico de *sujetos de derechos*, determina su “interés superior” como orientación de todas las intervenciones públicas propiciando el derecho de ser oídos y que su palabra sea tomada en cuenta en los asuntos que les incumben así como la capacidad de decidir sobre sus destinos acorde a la progresión de la autonomía. Habilitar la participación de los infantes tanto en los procesos administrativos como en los judiciales trastoca las formas de organización de instituciones tales como las escuelas, los hospitales, los juzgados, los hogares. A su vez, estos lineamientos se han traducido en la necesidad de revertir prácticas de violación sistemática de derechos civiles y políticos como la detención indiscriminada sin el debido proceso de quienes cometían delitos y la separación de los niños y niñas de su grupo familiar debido a la carencia de recursos materiales de estos últimos.

En la contraposición de ambos paradigmas jurídicos se han intentado explicar los cambios históricos en la relación de la Infancia con el Estado moderno. No obstante los paradigmas jurídicos tienen capacidad heurística reducida ya que se limitan a describir las características de los fenómenos que deben ser explicados constituyéndose de esta manera en una “trampa de endogeneidad” (Sassen, 2010).

### **I. a. 3. Enfoque comunitarista y multicultural**

Desde el enfoque de los comunitaristas podemos reconocer la ciudadanía como adhesión a la comunidad, la cual es concebida como prepolítica y sustentada en los valores tradicionales de la convivencia cultural. En esta línea de pensamiento encontramos autores que acentúan los componentes simbólicos de la ciudadanía (Guerra, 1999) y hacen hincapié en la noción de identidad de las personas a partir del intercambio de las prácticas culturales y la tradición. Lo que intentan advertir es que el reconocimiento de los derechos y la práctica de la justicia que se basa en ellos se sustentan en los criterios que en cada sociedad se determinan como buenos o malos. La valoración de una sociedad se plasma en su

ordenamiento jurídico, por lo tanto para que se propicie la convivencia es necesario reforzar los valores del bien común. Al respecto, los comunitaristas critican al liberalismo por desconocer que los individuos solo pueden crecer y autorrealizarse dentro de cierto contexto específico y por ello remarcan los límites de la autonomía para dar visibilidad a la comunidad.

Desde una perspectiva similar, los multiculturalistas destacan los valores y el sentimiento colectivo como componentes de la ciudadanía, sin embargo se esfuerzan por mostrar los diversos grupos sociales que luchan por el reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales (Young, 2000; Mehmoona Moosa, 2005; Taylor, 1993; Fraser, 1997).

Así, desde esta visión la diversidad social y cultural se evidencia en la multiplicidad de valores presentes en una comunidad, los cuales se traducen en demandas colectivas que entran en conflicto unas con otras. Sin embargo, al ponderarse unas en detrimento de otras, ya que es imposible dar respuestas a todas simultáneamente, se intenta arbitrar el tipo de bienestar que desde los gobiernos se pretende privilegiar. Una manera de suavizar las exclusiones inevitables es apelar a la democratización de la esfera pública en términos de representación multicultural (Kymlicka y Norman, 1997; Young, 2000).

Desde esta perspectiva se remarca –tanto al republicanismo como al liberalismo– que los derechos se encuentran atravesados por las concepciones de lo que es justo y bueno en una sociedad, por lo tanto las versiones descontextualizadas o abstractas tales como las de los Derechos Humanos o los derechos de la niñez poco significan puesto que hasta pueden llegar a obturar o negar toda “aprehensión de alteridad” (Fonseca y Cardarello, 2005). Esta expresión quiere remarcar las desigualdades sociales, económicas y culturales de los niños, niñas y adolescentes.

Desde este enfoque se denuncia especialmente al liberalismo la insuficiencia o precariedad de los *derechos individuales* para abordar las demandas de las minorías. Por lo tanto se postulan los *derechos colectivos* como instrumento de legitimación de las diferencias y como forma de contribuir a atemperar la influencia de las culturas dominantes sobre la supervivencia de otros grupos minoritarios. Los derechos colectivos se plantean como bases para resolver conflictos etnoculturales de forma más justa en Estados multiculturales.

Desde el liberalismo sostienen que los derechos colectivos a las minorías contradicen el ideal liberal de universalidad de los derechos e igualdad de los ciudadanos y entienden que la diversidad y las diferencias se encuentran protegidas por los mismos derechos civiles y políticos reconocidos individualmente, sin necesidad de atribuir derechos adicionales (Reyes, 2010).

Sin embargo, para los comunitaristas y multiculturalistas al remarcar las diferencias étnicas y culturales priman las demandas hacia el Estado relacionadas con el reconocimiento de las diferencias y, en segundo plano, las discusiones sobre los derechos sociales y las cuestiones ligadas con la igualdad.

Estas perspectivas en América Latina pueden reconocerse a través de las demandas de movimientos sociales que cuestionan la Convención de los Derechos del Niño por considerarla abstracta y descontextualizada así como por su posición respecto del trabajo infantil, promoviendo políticas de erradicación del mismo. Desde el colectivo de adolescentes y niños trabajadores se denuncia el desconocimiento de los intereses y necesidades de niños y niñas pobres que efectivamente realizan tareas remuneradas. La propuesta de estos movimientos es la regulación del trabajo infantil para que se aseguren condiciones dignas y seguras (Cussiánovich, 2009).

A partir de este enfoque, derechos y ciudadanía se encuentran permanentemente en un proceso de construcción y de cambio (Levín, 2010) expresando la tensión que implican las diferencias presentes en la comunidad y la pretensión de reconocimiento a través del derecho.

#### **I. a. 4. Enfoques plurales**

Un aporte muy prolífero proviene de los enfoques plurales que encuentran en la ciudadanía una de las mediaciones destacadas entre el Estado y la Sociedad (Fleury, 1997), basada en la integración social. Sin embargo, el punto nodal de estos enfoques es analizar las luchas heterogéneas que han permitido determinar las formas del lazo social en sociedades particulares. En esta línea reconocen que el *status* de ciudadanía universal y abstracta tiende a neutralizar las diferencias propias de los distintos actores sociales colectivos. En este sentido, el criterio de inclusión en la ciudadanía es el que al mismo tiempo determina las normas de exclusión. Para este pensamiento, la formulación de la universalidad abstracta y racional de la ciudadanía neutralizó el reconocimiento del antagonismo y la

división, desplazando las disputas y las diferencias al ámbito privado (Mouffe, 1999).

Lo que se intenta resaltar es el componente conflictivo y el pluralismo de las sociedades modernas que redundan en la necesidad de pensar diferente lo universal y lo particular ya que el último se encuentra incluido en el primero entendido como una articulación horizontal de diversidades (Levín, 2010). Por lo tanto, ni la política procedimental ni las acciones comunicativas constructoras de consensos pueden dar respuestas a los conflictos actuales ya que los mismos tienden a opacar y borrar los antagonismos.

Siguiendo a Rancière, la democracia consiste en el ensanchamiento de la esfera pública, es decir “extender la igualdad del hombre público a otros dominios de la vida común” (2006: 65). Sin embargo, para el filósofo francés la igualdad no es un dato que la política aplica o una “esencia que encarna la ley, ni una meta que se propone alcanzar. No es más que una presuposición que debe discernirse en las prácticas que la ponen en acción” (Rancière, 2007:49). Por lo tanto, la *política* es la única actividad que posibilita, partiendo de esa presunción, romper las configuraciones sensibles del orden vigente donde se definen las partes y sus partes o ausencias por un supuesto que por definición no tienen lugar en ella: “la de una parte de los que no tienen parte” (2007:45). Entonces, la antinomia es la que separa la totalidad de la comunidad de sí misma. En este sentido la política desplaza los cuerpos de los lugares que le estaban asignados, cambia el destino o hace ver lo que no tenía razón para ser visto. La *política* sinónimo de democracia irrumpe y da lugar al *desacuerdo* o *litigio* que se manifiesta en oposición a la *policia* definida como un orden de los cuerpos que delimita las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir ya establecidos y distribuidos en el espacio. La actividad política pone de manifiesto la *distorsión* entre la distribución desigualitaria de los cuerpos sociales y el supuesto de la igualdad de los seres parlantes.

Para el autor, la universalidad de los derechos, especialmente los Derechos Humanos, no implica que deban ser considerados pre-políticos sino todo lo contrario: ese rasgo es el que designa el espacio preciso de la politización propiamente dicha. En línea con lo anterior, la exclusión de grupos de la esfera pública y la comprobación de la ausencia de derechos efectivos abren procesos de

*subjetivación*<sup>3</sup> para cuestionar las distribuciones de la lógica policial (Rancière, 2004:13).

Así, lejos de ser una garantía formal vacía, el reconocimiento de derechos legitima el reclamo y la acción de quienes los esgrimen por formar parte de esa comunidad de iguales.

Desde la matriz plural se pueden revisar los aportes de las teorías de género que han contribuido a polemizar la supuesta esfera privada del ámbito doméstico y mostrar el principio de exclusión y desigualdad que han sufrido las mujeres respecto de los varones (Izquierdo, 2007; Astelarra, 2007; Levín, 2010; Barrancos, 2002). A su vez, encontramos autores que ponen en tensión ciudadanía y capitalismo, la ciudadanía es “la arquitecta de la desigualdad legítima” y nos permite visualizar la desigualdad social y por lo tanto las clases sociales (Marshall y Bottomore, 2005). Desde esta perspectiva, como indica Fleury (1997), la ciudadanía es la traducción de la relación social que se establece entre el Estado y las clases sociales, en relación con la reproducción de las clases dominadas, que se expresa en las políticas sociales (Fleury, 1997:74). La lectura de la polarización social de las clases, en la región latinoamericana, se refuerza y se complejiza con otras *desigualdades cruzadas* –económicas, de género y etnia– que torna un interrogante la cohesión social (Arriagada, 2007:18).

Los enfoques plurales, en especial el pensamiento de Rancière, constituyen el lugar desde donde se sostiene la argumentación de la presente tesis. Por lo tanto, la ciudadanía es concebida como un proceso que requiere de análisis históricos de las luchas y conflictos cuyos objetos de disputa se condensan en los derechos resultantes, dando cuenta de que los cambios en los ordenamientos jurídicos nos muestran las mutaciones complejas y las relaciones de poder en las dinámicas sociales particulares.

Así coincidimos con Procacci (1999), quien sostiene que sólo el análisis histórico puede aportar una teoría de la ciudadanía. No obstante, no es desde una concepción evolucionista que consideramos abordarla –como pueden ser las ideas de modernización o democratización–, ni midiendo en las prácticas efectivas de las acciones gubernamentales los paradigmas jurídicos ya señalados. Entendemos

---

<sup>3</sup> Para Rancière la subjetivación es “la producción mediante una serie de actos de una instancia y una capacidad de enunciación que no eran identificables en un campo de experiencia dado, cuya identificación, por lo tanto, corre pareja con la nueva representación del campo de la experiencia” (Rancière, 2004: 52).



la ciudadanía como una estrategia para gobernar procesos de cambio social que no se limitan a expresar vínculos de pertenencia. Así, ciudadanía y derechos se modifican concomitantemente con las condiciones cambiantes, con las expectativas y criterios precisos para ejercitar la condición de ciudadanos (Procacci, 1999:16). Es imprescindible indicar que esa *estrategia de gobierno* es resultado del intercambio siempre conflictivo de diferentes fracciones sociales que se disputan los sentidos y los recursos que hacen posible las reciprocidades en una sociedad de semejantes

Por lo tanto, fue necesario explorar las condiciones que hicieron posible esa estrategia, qué serie de problemas hubo que afrontar y qué efectos se esperaba que produjese. Así, la decisión fue abordar la ciudadanía desde el punto de vista del gobierno que Foucault (1977) describió a partir del análisis de la biopolítica, cuando la vida se convirtió en objeto de incumbencia del Estado.

Con el objetivo de llevar adelante esta tarea, es necesario indicar con mayor precisión la perspectiva y las conceptualizaciones con las que abordamos la investigación.

### **I. b. El gobierno de la infancia**

El concepto de gobierno que Foucault ha desarrollado a partir de la década del setenta del siglo pasado, como bien lo señala De Marinis (1999), tuvo la intención de refinar la concepción de poder que hasta el momento había desarrollado en sus trabajos anteriores y que podía advertir también en las ciencias sociales en general.

Esta distinción requirió, por un lado, apartarse de una visión represiva del poder y, por el otro, encontrar puntos de enlace entre los individuos y los grupos a través del análisis específico de un ámbito de relaciones estratégicas.

En este sentido, gobernar es “estructurar un campo posible de acción de los otros” (Foucault, 1983:254). No se trata de la confrontación de dos adversarios en un situación de violencia o de lucha, ni de vínculos voluntarios en el plano jurídico, se trata de modos de acción más o menos considerados o consensuados que se destinan a influir sobre las posibilidades de actuación de otros individuos o poblaciones. En rigor, se asume que el gobierno es una práctica *generalizada* y *dispersa*, más que una cuestión acerca de aquello que los Estados hacen. Así, diversas agencias gobiernan, tanto en el sector público como en el privado, y se

espera al mismo tiempo que los individuos se gobiernen a sí mismos (O'Malley, 2007:155).

Como señalan Rose y O'Malley, las prácticas orientadas a la conducción de las conductas implican autoridades, aspiraciones, pensamiento programático, la invención y redistribución de técnicas y tecnologías. Los poderes humanos de la creatividad son puestos en el centro en vez de ser marginados, sin embargo es necesario indicar que una invención cualquiera toma lugar dentro de ciertos estilos de pensamiento y está forzada a hacer uso de los recursos disponibles (Rose y O'Malley, 2006).

Así, una analítica del gobierno no se orienta a escrutar quiénes ejercen el poder y sobre quiénes se ejerce. El objeto del análisis refiere a las estrategias, finalidades, pensamientos, conflictos que definen “el núcleo problemático de la conducción”, los modos a través de los cuales nos individualizamos y la variedad de prácticas por las que direccionamos a otros y nos autogobernamos a nosotros mismos (Grinberg, 2007:7).

Partir de esta definición implica reconocer que gobernar puede ser utilizado en diferentes ámbitos específicos, esto es el modo de encauzar la conducta de los locos, los enfermos, los delincuentes, los niños, de uno mismo (Foucault, 2008:218). Sin embargo, no se trata de acciones espontáneas o tradicionales, sino de modos sistematizados que requieren y siguen una forma de razonamiento. No obstante, es preciso indicar que el deslizamiento de la concepción del *poder* hacia la de *gobierno* responde a la inquietud de enlazar y extender el punto de vista de los micropoderes a una escala más amplia y a un objeto nuevo, el Estado, que no tenía cabida en el análisis de las disciplinas del autor. Así, el *gobierno* queda incluido en una grilla de análisis de las relaciones de poder, la gubernamentalidad<sup>4</sup>, que abordaremos luego.

Desde este punto de vista, para el caso de la ciudadanía de niños y niñas, el reconocimiento de los derechos de protección o la protección de los derechos a esta población se encuentra inmerso en redes de autoridad que legitiman, por un lado, los modos en que se ejerce la acción tutelar, e identifican las acciones moralmente condenables que se suponen deben ser revertidas. En este sentido se

---

<sup>4</sup> “El término mismo de poder no hace otra cosa que designar un ámbito de relaciones que resta analizar por completo, y lo que propuse llamar gubernamentalidad, es decir, la manera de conducir la conducta de los hombres, no es más que la propuesta de una grilla de análisis para esas relaciones de poder” (Foucault, 2008:218).

trata de pensar en las formas que adquieren las acciones que se orientan a conducir la infancia, es decir el *gobierno de la infancia* y la relación que pueden establecer con la ampliación de la esfera pública a través de la actividad *política* (Rancière, 2007).

Para ello es importante diferenciar la niñez de la infancia: mientras la primera refiere al grupo poblacional menor de edad en su conjunto y los niños y las niñas considerados en su individualidad, la segunda, en cambio, ha sido conceptualizada como una construcción sociocultural específica de la modernidad.

Desde estos enfoques se afirma que la infancia es producto de dos instituciones modernas y estatales destinadas a formar ciudadanos, la escuela y la familia. Consecuentemente, frente a las transformaciones actuales en la modernidad tardía asistimos a la destitución de la infancia (Corea y Lewcovich, 1999) o a procesos de desubjetivación (Duschatzky, 2002, 2006). De este modo, los niños, niñas y jóvenes ya no son lo que eran a raíz de que las condiciones institucionales que hicieron posible la infancia hoy han perdido eficacia.

En tanto, para otros la fragilidad de los lazos sociales a la que asistimos a partir del declive de la sociedad salarial nos ha posibilitado constatar la existencia de la multiplicidad: las infancias (Frigerio, 2008; Costa y Gagliano, 2000). Desubjetivación de la infancia o las infancias plurales intentan comprender los cambios actuales del mundo infantil.

No obstante la riqueza de las producciones antes señaladas, coincidimos en que la infancia es una categoría relacional que vincula necesariamente la niñez con aquellos que cotidianamente *gestionan* la condición de minoridad, por lo tanto no se trata solamente de una producción moderna.

El mundo infantil se cristaliza en una serie de escenarios, personajes y agencias que históricamente han tenido participación o han sido testigos de las trayectorias infantiles. Así, familias, iglesias, escuelas, hospitales y, consecuentemente, padres, madres, pedagogos, médicos, juristas, autoridades, “vecindades”, entre otros, componen la compleja trama en la que se constituyen como emergentes prácticas, discursos, imágenes y normas sobre la infancia (Lionetti y Míguez, 2010: 18).

Es por ello que entendemos por *infancia* el proceso que permite a los seres humanos constituirse en sujetos hablantes siempre en relación con otros. Los seres

humanos, en tanto tienen una infancia, es decir no hablan desde siempre, entran en la lengua como sistemas de signos a partir de la relación con los demás para transformarla y convertirla en discurso, en universo semántico (Agamben, 2007:78,79). Este pasaje de lo humano a lo lingüístico encierra una relación singular entre niños, niñas y adultos comprometiendo a los últimos con la palabra en la comprensión del mundo. En esta relación singular se erigen las complejas amalgamas posibilitadoras y restrictivas en diferentes lugares, tiempos y espacios.

Esta perspectiva nos permite partir del análisis de las prácticas de *gobierno de la infancia* de manera estricta para reconocer el proceso por el cual esas modalidades sirvieron de base a la compleja trama de reconocimiento de atribuciones por parte del Estado moderno, posibilitando su propia conformación, para luego analizar los desplazamientos y mutaciones de la ciudadanía hasta la actualidad.

Así, los enunciados que los propios procesos de transformación del Estado expresan sobre sí mismos nos iluminan, como dice Donzelot, las piezas de una articulación enigmática. Esto es explorar en las nuevas leyes de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, las condiciones sociales, políticas y culturales de posibilidad de la *infancia* como objeto de disputa a través del cual es posible advertir, por un lado, las controversias sobre la regulación de las relaciones intrafamiliares y, por otro, la instauración de las nuevas formas de relación de las familias con el Estado (Donzelot, 2008).

Cobra así una dimensión fundamental en el *gobierno de la infancia* la esfera de *lo social* como invención moderna, un género híbrido que surge como ficción eficaz en la intersección de la igualdad jurídica reconocida en los sistemas políticos modernos y la desigualdad efectiva producto de la lógica de intercambio del mercado y la acumulación capitalista (Donzelot, 2007).

Así, la cuestión social señalada dio paso al “ascenso de lo social” como configuración de un sector particular en el que se ordenaron problemas variados, instituciones específicas y todo un personal especializado (Deleuze, 1990), no obstante los contornos de este ámbito son imprecisos y móviles.

Lo que se intenta capturar es cómo en diferentes momentos históricos la *cuestión social* se particulariza en problemas sociales específicos que surgen de la enunciación de preocupaciones –en este caso en torno a la *infancia*– que son la expresión hegemónica del modo en que se tramita, se interroga, se interpreta y se

intenta resolverla (Grassi, 2003). Esas preocupaciones son el prisma por el cual pueden objetivarse diferentes matrices morales y la apreciación de los *riesgos* a los que pueden estar expuestos niños y niñas bajo determinadas condiciones en que se ejerce la autoridad de la que dependen.

Al mismo tiempo codifican las respuestas a esos mismos problemas que se materializan en el reconocimiento a un individuo de la potestad de hacer o no hacer algo y la de reclamar correlativamente a otros. Es decir, un derecho como *pretensión* justificada que asigna una *expectativa negativa* (de omisión) o una *expectativa positiva* (de acción) y crea sobre otros deberes y obligaciones (Ferrajoli, 1997; Abramovich y Courtis, 2006).

Si pensamos que el *riesgo* es un término *polisémico* abierto a la construcción de múltiples significados sociales (Mitjavila, 2006), podemos advertir que la delimitación de los *riesgos* de la *infancia* está condicionada por diferentes racionalidades e intereses que organizan la percepción y las respuestas sociales a esos mismos peligros (Douglas y Widavski, 1992). Para Douglas las nociones de riesgo de una sociedad reflejan la moral comunitaria<sup>5</sup> y los criterios de justicia de la misma.

En ese escenario, invención y dinámica de lo social, se configura la familia como un *mecanismo* que posibilita la articulación de los elementos heterogéneos. Como plantea Donzelot, “el conjunto de procedimientos de transformación de la familia también son aquellos que instauran las formas de integración moderna, gracias a las cuales nuestras sociedades adquirieron un carácter tan particularmente refinado” (2008:17).

Es así como no se define familia por su composición (monoparental, ampliada, ensamblada, unipersonal) (Wainerman y Geldstein, 1994), ni su dinámica interna para dar cuenta de las dependencias de poder, las jerarquías y la desigual distribución del trabajo productivo/reproductivo y de cuidados entre varones y mujeres en la hegemonía del modelo patriarcal (Izquierdo, 1998, 2007; Pautassi, 2007; Arriagada, 2007; Aguirre, 2006; Di Marco, 2005). Tampoco se analiza el comportamiento familiar en relación a la conformación de los

---

<sup>5</sup> Citando a la antropóloga Mary Douglas “El vocabulario neutro sobre riesgo es lo que se construyó como puente entre el conocimiento sobre los hechos de la existencia y la construcción de la moral comunitaria. El riesgo se usa en el mundo para legitimar la política o desacreditarla, para proteger a individuos contra las instituciones predatorias o proteger las instituciones contra individuos rapaces. De hecho, el riesgo provee términos seculares para reinscribir las sagradas escrituras” (Douglas, 1990: 5 traducción propia).

regímenes de bienestar (Esping Andersen, 1993, 2000; Martínez Franzoni, 2008). Ni se pone énfasis en la tradición que muestra las estrategias familiares de reproducción de status y clase (Moreno, 2004; Stone, 1990; Torrado, 2003)

En el diseño de este trabajo las familias son concebidas como un dispositivo en el cual sus miembros comparten un espacio social definido por relaciones de proximidad (filial, fraternal, conyugal). En ese espacio se dan relaciones de producción, reproducción y distribución para la subsistencia cotidiana y la satisfacción de diferentes necesidades biológicas y sociales. Poseen una estructura de distribución de poder, de componentes ideológicos y afectivos. En ellas se regulan la sexualidad, los patrones matrimoniales y los conflictos, así como las pautas de transmisión intergeneracional y el capital económico (Arriagada, 2007; Jelin, 2007, 2010).

Sin embargo, las variaciones en las características, las alteraciones con que se dan esas relaciones no tienen sólo una dinámica propia sino que son impulsadas y generadas por cambios exógenos a la familia. Así, la heterogeneidad de los arreglos familiares y la distancia de éstos respecto de las exigencias sociales postuladas en los ordenamientos jurídicos generan diferentes procedimientos que intentan normalizar, reducir o refuncionalizar lo que se considera inapropiado e insuficiente. Es por ello que “la familia se difuminará en provecho de otro objeto, lo social, del que ella es a la vez reina y cautiva” (Donzelot, 2008:17).

De esta manera el *gobierno de la infancia* es un campo estratégico de relaciones de poder donde se involucran saberes específicos sobre la gestión tutelar y la relación asimétrica y complementaria entre la administración burocrática y las unidades domésticas como parte de un proceso más amplio de fijación poblacional. Esto es, asignar niños y niñas a *casas* o a instituciones de alojamiento como una obligación soberana de controlar poblaciones (De Resende Vianna, 2010: 31).

### **I. b. 1. Estado y gubernamentalidad**

El sustento de nuestro abordaje no solamente está constituido por la genealógica foucaultiana, se inspira además en líneas de investigación que un grupo de anglosajones comenzaron a desarrollar sobre la problemática del gobierno y el Estado. Si bien, como lo señalan los autores Rose y O'Malley (2006), no llegan a conformar una escuela de pensamiento, contribuyen a

solventar una perspectiva de análisis, una manera de posicionarse frente a los objetos de estudio. Los *governmentality studies* son tributarios de los enfoques que ha desarrollado Foucault sobre la gubernamentalidad y su concepción sobre el poder y el Estado.

Las diferencias sobre el lugar referido al Estado en el orden sociopolítico, constituyen un rasgo de distinción de esta matriz de pensamiento de las que conciben al Estado como una organización dada, coherente, homogénea y de una jerarquía superior a la de otras formas de poder o de organización. Las lecturas descentralizadas del poder estatal asisten a no *esencializar* o *reificar* tanto las capacidades atribuidas como los objetivos definidos de antemano.

En este sentido el Estado no sería un *monstruo frío* que se erige por encima de los individuos para oprimirlos o dominarlos, en cambio para Foucault y acorde a su perspectiva epistemológica, el Estado no tiene esencia. “El Estado no es un universal, no es en sí mismo una fuente autónoma de poder. El Estado no es otra cosa que el efecto, el perfil, el recorte móvil de una perpetua estatización o de perpetuas estatizaciones, de transacciones incesantes que modifican, desplazan, transforman, hacen deslizar de manera insidiosa, poco importa, las fuentes de financiamiento, las modalidades de inversión, los centros de decisión, las formas y los tipos de control, las relaciones entre poderes locales, autoridad central, etc. El Estado no es nada más que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades múltiples” (Foucault, 2008:96).

Para trabajar desde este enfoque es necesario realizar un triple desplazamiento: en primer lugar, descentrarse respecto de la institución, pasar al exterior de un *institucionalcentrismo*, y tratar de encontrar la tecnología del poder. Para ello es necesario reconstruir las alianzas, puntos de apoyo y comunicaciones genealógicas que se alejan de los análisis sobre la génesis de los acontecimientos. El segundo desplazamiento consiste en sustituir los puntos de vista sobre las funciones institucionales y cuánto se alejan o se acercan de los objetivos planteados y comenzar por el exterior, es decir analizar las estrategias y tácticas a las que contribuye efectivamente esa funcionalidad en una economía general del poder. Y, por último, negarse a aceptar un objeto prefabricado y apostar a capturar la formación y el dominio de determinados campos de saber (Foucault, 2009:142-144).

Visto desde esta perspectiva, el Estado está articulado dentro de las diferentes actividades de gobierno que los anglofoucaultianos exploran como formas de poder político más allá del Estado.

En este sentido, si bien este enfoque tiene su originalidad y riqueza, su punto débil es una subestimación o banalización de los efectos que las propias prácticas estatizadas despliegan en esa heterogeneidad a la que hacía alusión la cita anterior del autor galo. En el caso de la ciudadanía de niños y niñas, las acciones y los servicios que se legitiman y se desprenden de los ordenamientos jurídicos moldean las formas de relación entre los adultos y los niños y niñas y conforman un campo específico de saber y poder que atraviesan reticularmente las instituciones en las que se encuentran. Al mismo tiempo, es importante indicar que este proceso no se da de manera homogénea, sino que depende de las condiciones económicas y sociales de las que provienen las familias.

Otro punto que requiere una observación particular es que descentrarse de la institución es un desplazamiento del punto de vista del investigador para analizar las prácticas discursivas y las relaciones de poder en una sociedad, sin embargo consideramos que nada tiene que ver con una posición que devalúa la existencia o la necesidad de las instituciones para la vida y el intercambio en común.

Teniendo en cuenta esta salvedad, el análisis del Estado desde la gubernamentalidad consiste en recorrer el ejercicio del gobierno y también la instancia de reflexión de la práctica de gobierno, lo que puede reconocerse como el “estudio de la racionalización de la práctica gubernamental en el ejercicio de la soberanía política” (Foucault, 2008:17). Así, la gubernamentalidad<sup>6</sup> es un campo

---

<sup>6</sup> La gubernamentalidad en la producción Foucaultiana se desplaza de un sentido estricto e histórico que define y recorta un campo específico de relaciones de poder vinculadas a la problemática del Estado hacia una significación general y abstracta. Así, en un primer momento, gubernamentalidad alude a tres cosas: 1) “el conjunto constituido por instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. 2) La preeminencia del tipo de poder que llamamos gobierno sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y por el otro, el desarrollo de toda una serie de saberes. 3) por último, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI se gubernamentalizó poco a poco” (Foucault, 2009:136). Esta serie se desplaza para ubicar en la gubernamentalidad una grilla de análisis de las relaciones de poder, un método de desciframiento que no está limitado a un ámbito específico, esto es el modo de encauzar la conducta de los locos, los enfermos, los delincuentes, los niños. “El



estratégico<sup>7</sup> de relaciones de poder, “en lo que tienen de móviles, transformables, reversibles” (Foucault, 2008:247).

### **1. b. 2. Ensamblajes en el gobierno de la infancia**

Sobre la base de los supuestos vertidos en los puntos anteriores es que desarrollamos una matriz de análisis que denominamos ensamblajes o conjunciones. Acorde a la orientación del trabajo de la gubernamentalidad, los ensamblajes no son modelos o tipificaciones ideales sino un mapeo empírico de las racionalidades y tecnologías gubernamentales (Rose y O'Malley, 2006) orientadas al gobierno de la infancia.

En los ensamblajes se intenta reconstruir la objetivación de relaciones o lógicas organizadoras en torno al *gobierno de la infancia* cuya dinámica permite el desarrollo de racionalidades y tecnologías que se imbrican en un nuevo montaje cuando ciertas configuraciones históricas lo posibilitan. Si bien los elementos del primer ensamblaje resultan esenciales en el desplazamiento hacia el segundo, ello no significa que conserven la misma valencia ni que sean reemplazados en términos evolutivos. El resultado de esta apuesta es que la observación de etapas anteriores nos posibilita elevar la inteligibilidad en el análisis de las transformaciones actuales.

Por lo tanto, los ensamblajes<sup>8</sup> se definen como la articulación de un conjunto contingente de prácticas (discursivas y no discursivas) heterogéneas que pueden alinearse según los ejes de la territorialidad y la des-territorialización. En

---

análisis de los micropoderes no es una cuestión de escala, cualquiera sea su magnitud, ni de sector, sino un punto de vista” (Foucault, 2008:218).

<sup>7</sup> “La lógica de la estrategia es la lógica de la conexión de lo heterogéneo. La heterogeneidad nunca es un principio de exclusión, jamás impide la coexistencia, la unión, ni la conexión. Digamos que es justamente ahí y en ese tipo de análisis donde se hace valer, donde es menester hacer valer, bajo la pena de caer en el simplismo, una lógica que no sea dialéctica” (Foucault, 2008:62).

<sup>8</sup> La noción de ensamblaje refiere a la de agenciamiento. Para Deleuze y Guattari (1985) y Deleuze (2009), un agenciamiento se compone de dos ejes, uno horizontal y otro vertical. En el eje horizontal se encuentran en relación recíproca dos segmentos: los *estados de cosas* y las *enunciaciones*. El primero comprende a los *contenidos* entendiéndolos como las pasiones, las acciones, la mezcla de cuerpos de unos sobre los otros. El segundo es la *expresión* de actos y de enunciados, transformaciones incorpóreas que se atribuyen a los cuerpos. Es importante distinguir que “la forma de expresión está constituida por el encadenamiento de los expresados, y la forma de contenido por la trama de los cuerpos (...) Las expresiones van a insertarse en los contenidos, a intervenir en los contenidos, no para representarlos, sino para anticiparlos, retrogradarlos, frenarlos o precipitarlos, unirlos o separarlos, dividirlos de otra forma” (Deleuze y Guattari, 2002:90, 91). Según su eje vertical, el agenciamiento tiene partes *territoriales* o *reterritorializadas* que lo estabilizan; a su vez, máximos de *desterritorialización* que lo arrastran. Así los agenciamientos comportan los dispositivos de poder pero no quedan reducidos a ellos.

el acoplamiento de los elementos disímiles se producen “líneas de fuga” (Deleuze y Guattari, 2002) que escapan a la pretensión de codificación que en él se plantean. Los movimientos, precipitaciones, desplazamientos de los flujos descodificados se tornan un desafío para las prácticas gubernamentales que deben extraer nuevos espacios y dotarlos de una nueva inteligibilidad re-codificada y re-territorializada (Deleuze y Guattari, 2009).

En este sentido, en los ensamblajes se rastrean las posibilidades fácticas del gobierno de influir sobre otros o sobre sí mismo (De Marinis, 1999). No obstante, se explora un campo variado de dominios de objetos de saber y poder que se enlazan heterogéneamente y van desde la propia concepción del *ejercicio del gobierno político* en el marco de la soberanía estatal hasta las vinculaciones de los discursos y prácticas del ámbito de *lo social* y su particular relación con las *familias*. De esta manera se trata de mostrar cómo las prácticas de *gobierno de la infancia* son expresadas por *racionalidades políticas* y se despliegan y efectivizan a través de *tecnologías de gobierno*.

Se entiende por *racionalidades políticas* el conjunto de aspectos que se relacionan a las justificaciones morales, la codificación de lo que se considera un problema social y las nociones y saberes sobre las formas apropiadas de abordarlo. Constituyen nuestras formas de pensar y actuar con otros y con nosotros mismos.

Las *tecnologías de gobierno* son los mecanismos prácticos, reales, locales y generales a través de los cuales diferentes autoridades pretenden conformar, guiar, normalizar, influir y materializar sus aspiraciones y deseos. Refieren a formas ritualizadas, banalizadas hasta naturalizadas de actuación social (Rose y Miller, 1992; Grinberg, 2007).

La des-territorialización de alguno de los elementos en el ensamblaje puede constituir discursos que entran en contradicción y disputa. Así se iluminan aspectos opacados y se despliega una *distorsión* o litigio fundamental que puede producir procesos de subjetivación o contra-conductas constituyendo momentos políticos de ampliación o restricción de la *esfera pública* conceptualizados anteriormente<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para Foucault (2009:451) la política es lo que nace con “la resistencia a la gubernamentalidad”.

### **I. c. Protecciones Debidas**

El estudio de las intervenciones públicas dirigidas a la niñez ha sido siempre una forma de comprender las mutaciones societales y los rasgos singulares de cada época histórica. La modalidad que adquiere el proceso de socialización propio de la *infancia* es central para la explicación de la estabilidad y/o inestabilidad de la vida social. En este sentido podemos advertir el empeño de las acciones gubernamentales por constituir un cierto orden simbólico y de formar un tipo de sujeto ligado a este orden (Dubet, 2006).

En la actualidad, son múltiples los trabajos que dan cuenta de la redefinición del ámbito de *lo social* en contextos de desconfianza e incertidumbre sobre el porvenir (Rosanvallon, 2007; Castel, 2010). Así se constatan procesos de desnacionalización de ciertos aspectos que antes se encontraban incardinados en niveles nacionales, como la desarticulación de los marcos normativos, la transnacionalización de las identidades y experiencias de pertenencia, el auge de los Derechos Humanos, la digitalización de las comunicaciones, entre otros (Sassen, 2010).

Al mismo tiempo, la comunidad ha devenido en una nueva “espacialización del gobierno” que tiende a naturalizar las relaciones sociales en una reterritorialización del pensamiento que interconecta individuos y familias en un espacio “sacralizado” (Rose, 2007; De Marinis, 2005; Murillo, 2009).

En este contexto de potentes transformaciones podemos advertir que tanto la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) como las leyes de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (26061/05 y 12967/09) que la operacionalizan, son los marcos que configuran la relación deseada entre niños, niñas y adultos en la actualidad. En ellas se sancionan formas legítimas, se negocian y codifican las incumbencias y los sentidos atribuidos a las funciones parentales e institucionales. Así consideramos que las creaciones legislativas dejan ver algo más que una enumeración de procedimientos técnico-jurídicos ya que muestran, en un contexto histórico político, los conflictos públicos y de poder presentes en la sociedad en la cual emergen.

Coincidimos con Alessandro Baratta (1999) en que el principal logro de la perspectiva de los derechos ha sido contribuir a deslindar que el desarrollo de la niñez no es un asunto del ámbito privado mientras que lo *público* estaría dado por la protección de niños, niñas y adolescentes. Justamente, en este proceso de

reconocimiento de derechos puede advertirse la dimensión socioantropológica de la *protección social* que “representa una condición *sine qua non* para hacer sociedad con los semejantes” (Castel, 2010:190).

Así, las *protecciones* civiles, sociales, económicas y culturales son *soportes interdependientes* que viabilizan formas de tramitación o resolución de los *riesgos* codificados para el universo infantil. Las primeras son las que garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de personas y bienes. Las demás son el basamento de recursos y derechos que posibilita al individuo moderno convertirse en miembro activo de una sociedad que se liga con relaciones de interdependencia. Todas las protecciones son imprescindibles para la reproducción social (Castel, 2004) y son reconocidas por derechos e instrumentalizadas a través de políticas públicas.

En línea con lo anterior debe precisarse que pese al marco de protecciones las relaciones de interdependencia en las sociedades capitalistas están condicionadas por las desigualdades en la distribución de los recursos para “manejar la incertidumbre” de los riesgos sociales (Franzoni, 2008).

Así, el abordaje desde la gubernamentalidad nos propone escrutar el modo en que se plasman las *protecciones* a través de beneficios públicos y mecanismos por medio de los cuales se ejerce el gobierno de la infancia. Esa grilla de análisis sugiere que las instituciones deben ser analizadas a partir de las relaciones de poder y no a la inversa.

Por lo tanto, la confrontación de argumentos que se erigen en las leyes, reglamentaciones, protocolos, etc. permiten identificar una serie de linajes de relaciones de poder vigentes en la emergencia del saber sobre el “interés superior del niño”, como así también en las medidas gubernamentales que habilitan las prácticas dirigidas hacia chicos y chicas, cuya legitimación puede reconocerse a través de la definición de problemas sociales (*derechos vulnerados*), y a su vez los procedimientos que suponen evitarlos (*medidas de protección de derechos*) y revertirlos (*acciones de restitución de derechos*). Pues la modalidad y la orientación de las intervenciones estatales que se encaminan a proteger llevan intrínsecamente en su seno la codificación del riesgo que procuran evitar, mitigar o revertir.

Es por ello que desde esta perspectiva se vuelve nodal el abordaje de las políticas sociales teniendo en cuenta que, si bien el Estado puede ser abstraído

como institución burocrática con fines descriptivos y analíticos, como plantean Soldano y Andrenacci (2006), resulta absurdo atribuirle una ontología que logre delimitar la dualidad Estado/Sociedad Civil.

En coherencia con lo anterior, las políticas sociales son el entramado a través del cual pueden reconocerse los intercambios entre el ámbito de lo social, las familias, las organizaciones sociales y el mercado ya que entendemos a las políticas sociales como “intervenciones de la sociedad sobre sí misma”<sup>10</sup> que se orientan a regular las formas en que la población se reproduce y socializa puesto que el Estado no es un agente externo a la trama social sobre la cual interviene. Al mismo tiempo, “gestionan la represión y la funcionalización de grupos que representan riesgos o amenazas al sistema” (Soldano, Andrenacci, 2006:45).

Coherentemente con la perspectiva asumida en la tesis, consideramos que las distinciones sectoriales de la política social (políticas educativas, sanitarias, habitacionales, etc.) posibilitan la exploración de decisiones gubernamentales cuya singularidad puede ser objetivada y analizada en su relativa autonomía, originalidad y substancialidad propia (Aguilar Villanueva, 1992; Repetto, 2006, 2011). Sin embargo, analizar las protecciones señaladas enlazadas con las acciones gubernamentales dirigidas al gobierno de la infancia requiere de una lectura transversal ya que las mismas han atravesado diferentes sectores gubernamentales.

Desde otra perspectiva, pueden pensarse las políticas sociales como operaciones en la distribución secundaria del ingreso y centro mismo de constitución de la forma mercancía de la fuerza de trabajo (Fleury, 1999; Danani, 2004). En este caso, tanto las racionalidades políticas como las tecnologías de gobierno quedarían subsumidas a una teleología preestablecida sin poder analizar conflictos singulares.

Otra de las líneas que ha tomado notable vigencia para el análisis de los marcos normativos de protecciones es el estudio de las políticas públicas desde el

---

<sup>10</sup> Soldano y Andrenacci analizan que el conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma siguió un doble patrón, una *intervención en el centro* que se define por los mecanismos axiales del proceso de integración social y una *intervención en los márgenes*, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. Para el caso de Argentina objetivan tres *regiones* de la política social que toman características diferentes a partir del análisis histórico que divide *períodos* a partir de las relaciones que se establecen entre las mismas. Así las regiones se distinguen entre las *políticas del trabajo*, las *políticas de servicios universales* (ambos vinculados a los mecanismos axiales) y las *políticas asistenciales* (hegemónicas en las intervenciones en los márgenes) (Soldano y Andrenacci, 2006).

*enfoque de derechos* en donde la protección social es concebida como condición ciudadana (Ceccini y Martínez, 2011). Este problematiza y examina las acciones gubernamentales de los Estados que, a partir del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, deben cumplimentar un núcleo de *obligaciones negativas y positivas* comunes a todas las categorías de derechos que se agrupan en tres niveles: obligaciones de *respetar*, de *proteger* y de *cumplir*. Desde esta perspectiva se abona la destitución del lenguaje de los derechos puesto que la vigencia de los mismos supone un cambio en la institucionalidad social porque *demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento* (Abramovich y Courtis 2006). Así, desde esta perspectiva, los Derechos Humanos son un *programa explícito* que puede guiar las políticas públicas y fortalecer las instituciones democráticas mediante instrumentos políticos de redistribución que permitan trastocar los patrones del capitalismo y contribuir a ampliar la justicia social, es decir la *esfera pública*.

En este sentido el *enfoque de derechos* en las políticas públicas (Abramovich y Pautassi, 2009) muestra los estándares que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha ido alcanzando en su intensa tarea judicial permitiéndonos analizar si determinada política social se encuentra en concordancia con los mismos. Si bien este enfoque comparte la perspectiva sobre las políticas sociales como intervenciones de la sociedad sobre sí misma y la capacidad de las mismas para propiciar mecanismos de integración social, consideramos que la medición de los estándares, principios y reglas de las políticas nos aleja del posicionamiento genealógico elegido para abordar el tema propuesto.

Las tensiones presentes en los discursos sobre los alcances de la Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes reflejan las principales dificultades en la redefinición de la acción política. La obligación de las instancias gubernamentales en cuanto a velar por la efectivización de los derechos en la elaboración de políticas públicas que garanticen las posibilidades de las familias, acrecienten la democracia y la igualdad intrafamiliar, se refuerza con la de evitar la violencia y sufrimiento de que pueden ser objeto sus miembros (Arriagada, 2007).

Dentro de estas discusiones, encontrar en el presente las marcas de la historia, trazar la genealogía desde la protección a la infancia hasta la protección

de los derechos de la infancia es una forma de comenzar a discutir lo que ella contiene y lo que se ha construido en derredor.

Sin embargo, desmenuzar nuestros suelos desnaturalizando los objetos que abordamos no quiere decir que neguemos su existencia o que los mismos se desvanezcan. El régimen de verdad “no es una ilusión porque es precisamente un conjunto de prácticas, y de prácticas reales, lo que lo ha establecido y lo marca así de manera imperiosa en lo real” (Foucault, 2008:37). Es por ello que el sufrimiento de niños y niñas en el continente latinoamericano no nos es ajeno como investigadores. Al tiempo que es importante saber que la verdad no va más lejos que el decir verdadero de una época.

Entonces, la política social contemporánea inscrita en los derechos de niñas y niños: ¿podrá hacer surgir un nuevo sujeto? ¿Podremos conjugar prácticas que hagan surgir sujetos de derecho? ¿Podrán las políticas de infancia constituir a los niños y niñas en sujetos no sólo de derechos sino también de beneficios públicos?

El proceso civilizatorio en el que estamos inmersos nos habla de transformaciones profundas en la relación entre el mundo adulto y el infantil; la historia de este proceso nos permite ampliar la inteligibilidad del presente al tomar distancias mediante el pensamiento. El pensamiento tiene al menos la libertad de tomar una perspectiva crítica respecto de su propia constitución, quitándole su extraña familiaridad. Si bien constatamos cómo la sociedad nos constriñe, “es preciso liberarse de la sacralización de lo social como única instancia de lo real y dejar de considerar como nada algo que es esencial para la vida y para las relaciones humanas, quiero decir, el pensamiento” (Vayne, 2004: 61). En ello radica la posibilidad de un futuro incierto.

## Capítulo II

### De la metodología

“Lo inefable es en realidad infancia. La experiencia es el *mysterion* que todo hombre instituye por el hecho de tener una infancia. Ese misterio no es un juramento de silencio y de inefabilidad mística, por el contrario es el voto que compromete al hombre con la palabra y con la verdad. Así como la infancia destina el lenguaje a la verdad, así el lenguaje constituye la verdad como destino de la experiencia” (Agamben, 2007:71).

El presente capítulo busca mostrar y fundamentar la relación existente entre el enfoque genealógico adoptado y la estrategia metodológica construida para abordarlo. El proceso de investigación llevado a cabo transitó, entonces, por vías y coordenadas ajustadas a hipótesis, objetivos y preguntas de investigación. A partir de allí, las decisiones sobre técnicas e instrumentos de recolección y de análisis de información constituyeron apoyos operativos. Al mismo tiempo, los problemas teóricos y metodológicos suscitados en el transcurrir de ese proceso intentaron ser fieles a las vías y coordenadas de partida.

#### II. La perspectiva genealógica y arqueológica

La variedad de los temas y la originalidad de los abordajes tornan la obra filosófica de Michel Foucault un verdadero desafío a trascender los lugares comunes del pensamiento en ciencias sociales. Inscripto en la tradición kantiana, encuentra el punto de apoyo en un tipo de reflexión en el campo filosófico cuya interrogación es la del presente: “¿Qué es ese ahora dentro del cual estamos unos y otros, y que es el lugar, el punto desde el cual escribo? ¿Qué es precisamente este presente al cual pertenezco?” (Foucault, 2009:29).

Para poder dar cuenta de las preguntas sobre el presente el tipo de práctica investigativa que se realizó puede definirse como una *problematización* (Dean, 1994) por medio de la cual se analizan las trayectorias bajo las cuales problemas particulares surgen, existen, cambian o se desplazan. Es así como la metodología utilizada exige un uso determinado de la historia ya que esta práctica de



problematización encuentra preguntas donde otras perspectivas de la historia social han encontrado respuestas.

Como precisa Mitchell Dean, el uso de la historia en la metodología foucaultiana puede diferenciarse tanto de la teoría del progreso a través de la cual se establece una teleología de la razón, la tecnología, la producción, etc. como también de la teoría crítica que se basa en una dialéctica de la historia en donde la narrativa modernista ofrece una crítica unilateral al avance de la razón tecnocrática e instrumental (Dean, 1994).

La perspectiva genealógica que adscribe este trabajo consiste como punto de partida en la interrogación de las categorías habituales del conocimiento instituidas en el llamado campo científico (Valera y Álvarez Uría, 1997).

Justamente, para esta matriz de pensamiento la formación de determinadas categorías, la distribución y sus usos se encuentran atravesados y son interdependientes de los procesos de cambio social. Así, la genealogía permite “reconstruir en la historia el juego de los procesos materiales y simbólicos que atraviesan la formación de los saberes, su institucionalización y su desarrollo, así como sacar a la luz sus funciones sociales” (Varela, Alvarez-Uría, 1997:64). Por eso mismo, esta perspectiva descarta la cronología basada en la razón teleológica que remontándose al origen<sup>11</sup> pretende dar cuenta de la reconstrucción del conjunto de una civilización, la historia global. Por el contrario, pretende construir un saber histórico que se despliega en un campo de dispersión, historia general o efectiva (Foucault, 1999).

Así, la historia efectiva reconoce que vivimos, sin referencias ni coordenadas originarias (Foucault, 1999). Por consiguiente, se pone énfasis en los acontecimientos más que en las grandes totalizaciones, y en cómo determinadas relaciones sociales pueden constituir dominios de objetos que tienen el poder de afirmar o negar proposiciones verdaderas o falsas (Foucault, 1992).

Este movimiento implica deslizarse del análisis del desarrollo o el progreso de los conocimientos hacia la señalización de las *prácticas discursivas* que viabilizan la constitución de matrices de conocimientos posibles, las reglas del juego de lo verdadero o falso, en definitiva las formas de veridicción.

Por ello, es necesario recurrir al análisis arqueológico ya que a través de él reconocemos qué es lo que ha hecho posible la aparición de determinados

---

<sup>11</sup> “La historia aprende también a reírse de las solemnidades del origen” (Foucault, 1999:10).

enunciados y no otros en un momento histórico determinado y cuáles han sido las condiciones de posibilidad de esa emergencia.

No obstante, cabe aclarar que desde esta perspectiva los enunciados no están escondidos –lo que llevaría a “sacarlos a la superficie”– ya que las enunciaciones se ejercen a través de elementos significantes efectivamente producidos por frases o proposiciones– pero tampoco son *visibles* en tanto se ejercen a través de la regularidad de otras frases o proposiciones (Foucault, 1992). De ese modo, la arqueología va diseñando los códigos, las reglas que hacen posible en un tiempo histórico preciso que ciertos discursos aparezcan, otros desaparezcan o se modifiquen. Es así como “el saber implica esa especie de pensamiento no pensado, esa rejilla del ver y hablar que une instancias discursivas y no discursivas. El saber de una época es el conjunto de lo “decible” y lo “visible”, esto es, de los regímenes de enunciados posibles y de formas posibles de organizar la percepción. El saber implica formas de hablar y regímenes de visibilidad. Ni el lenguaje ni la percepción son algo dado de una vez y para siempre. Las formas de ver y hablar son construcciones sociales y forman el “saber” de una época” (Murillo, 1997: 21).

En rigor, las *formaciones discursivas* son analizadas en su exterioridad, es decir en función de las relaciones sociales que posibilitan su acontecer, los desplazamientos y variaciones que sufren, los otros discursos a los que se oponen concomitantemente y los efectos que los mismos producen en las prácticas sociales concretas.

La arqueología define una metodología de análisis de los discursos que no es interpretativa, no trata los documentos como signo de otra cosa. Puesto que los discursos son prácticas, existen cuatro nociones que deben regir su análisis: discontinuidad, especificidad, regularidad y exterioridad. En primer lugar, los discursos deben ser tratados como prácticas discontinuas que se mezclan, se cruzan pero que también pueden ignorarse o excluirse. En segundo lugar, pensar la especificidad es partir del supuesto de que no hay significaciones previas a descifrar. En tercer lugar, es preciso concebir el discurso “como una violencia que hacemos a las cosas”; la regularidad es el principio que el acontecimiento del discurso encuentra a partir de las prácticas que despleamos. Por último, la exterioridad implica salirse de la significación e ir hacia lo que “da motivo a la

serie aleatoria de esos acontecimientos y que fija los límites” de la existencia (Foucault, 1992:33).

Es por todo lo expuesto que la arqueología no queda excluida de la genealogía ya que deben “alternarse, apoyarse las unas en las otras”, mientras la primera intensifica el análisis de los sistemas de desarrollo de los discursos, la segunda se refiere a la formación efectiva del discurso, intenta captarlo en su “poder de afirmación” (1992:43).

Sin embargo, encontramos en la genealogía el principal punto de apoyo ya que el abordaje consiste en una *ontología crítica del presente* a través de la cual seleccionamos prácticas y proposiciones para poder trazar las continuidades y discontinuidades que advertimos en nuestra contemporaneidad.<sup>12</sup>

Por lo tanto, en contraposición a la medición de los *paradigmas* señalados en el capítulo anterior, en las prácticas institucionales el objetivo de la reflexión es dejar de lado la *tiranía de los saberes englobadores* para privilegiar un abordaje de la ciudadanía que nos permita establecer los desplazamientos, modulaciones y conflictos de poder que se establecieron en los discursos que se orientaron hacia el *gobierno de la infancia* y que se desplegaron en prácticas de *protección* de niños, niñas y adolescentes hasta las prácticas de *protección de los derechos* de niños, niñas y adolescentes actuales como uno de los hilos conductores para comprender la cuestión infantil contemporánea.

Para llevar adelante esta tarea es necesario indicar que la genealogía supone dos ejes fundamentales de análisis: las luchas y los cuerpos (Murillo, 1997). Por un lado comprender que las relaciones sociales son relaciones de fuerza, lucha manifiesta o latente, y por otro, analizar de qué modo los cuerpos individuales y colectivos son constituidos. Por lo tanto, es preciso desestimar el análisis del poder con mayúsculas o las formas generales de dominación de las instituciones para estudiar las técnicas o procedimientos de gobierno por los cuales se ejerce el poder. En este caso se trata de pasar del análisis de la norma al

---

<sup>12</sup> Para Foucault existen dos formas de práctica filosófica que se encuentran enfrentadas: una consiste en optar por una filosofía analítica de la verdad en general; la otra, en optar por un conocimiento crítico que “adoptará la forma de una ontología de nosotros mismos, una ontología de la actualidad; esa forma de filosofía que, desde Hegel a la Escuela de Frankfurt, pasando por Nietzsche y Max Weber, ha fundado una forma de reflexión en la que intento trabajar” (Foucault, 1991: 207).

de los ejercicios de poder y de este a los procesos de gubernamentalidad (Foucault, 2009).

## **II. a. Estrategia metodológica. Antecedentes**

Para construir el problema de investigación se ha consultado una vasta bibliografía sobre el tema que aborda la relación de chicos y chicas con el mundo adulto. Algunos de los trabajos centrales para esta investigación se mencionan a continuación.

Los estudios históricos han desempeñado un papel protagónico al poner de relieve la individualización de los infantes a través de las prácticas de crianza que se vinculan a las formas de organización social y familiar. En este sentido son clásicos los trabajos de investigación empírica de Philippe Ariès (1987), Lloyd deMause (1982), Norbert Elias (1998) Jacques Donzelot (2008). El trabajo de Anthony Platt (1988) fue fundador del análisis de las prácticas tutelares de protección de las instituciones sociales y judiciales con los niños y la creación de la minoridad infantil.

En el país las investigaciones históricas sobre la *infancia* se han orientado principalmente a explicitar la experiencia pedagógica (Carli, 2002). Sin embargo, encontramos el trabajo de Eduardo Ciafardo (1992), quien reconstruye la participación de los niños y niñas en la ciudad de Buenos Aires a principios de siglo XX y la preocupación pública por los niños canillitas en la vía pública. Los estudios de Ricardo Cicerchia (1998), Viviana Kluger (1997, 1999, 2005, 1989), María Seoane (1982) y José Luis Moreno (2004) nos aportaron la inteligibilidad de los niños y niñas al configurar los cambios en las distintas formas familiares y la relación con las autoridades desde la colonia. Las investigaciones de Susana Torrado (2003), Isabella Cosse (2006,2010), Marcela Nari (2005), Dora Barrancos (1987, 2002) y el ensayo de Hugo Vezzetti (1999) fueron de vital importancia para poder comprender la singular relación de las instituciones públicas en la individualización de los miembros de las familias modernas argentinas.

Los trabajos que se han focalizado en la relación Estado-infancia han adquirido preponderancia a partir de la década del 90 luego de que todos los países del mundo, con excepción de Estados Unidos y Somalia, adhirieran a la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. A partir del análisis histórico

de la condición jurídica de la infancia, se ha explorado el andamiaje institucional que daba cumplimiento a las decisiones de los jueces de menores sobre *el abandono o peligro moral y material* de los niños y niñas, establecidos durante la vigencia de la Ley de Patronato de Menores (10903/19). Es relevante el análisis de documentos y prácticas institucionales de los hogares protectores en el trabajo de indagación historiográfica de Mara Costa y Rafael Gagliano (2000) y el de las prácticas disciplinares de las instituciones de la Sociedad de Beneficencia de Fabio González (2000). Fueron nodales las investigaciones empíricas de Carla Villalta (2005, 2010) y María Carolina Zapiola (2006, 2010), que expresan las disputas de los grupos que se detentaban la legitimidad de la protección de los niños y niñas en las instituciones y la legislación de principios del siglo XX.

Sin embargo, en mayor medida los estudios en América Latina se centraron en comprender la situación sociojurídica de la infancia mediante la construcción teórica de dos modelos jurídicos antagónicos, los que se denominaron Paradigma de la Situación Irregular, y Paradigma de la Protección Integral. En esta línea son relevantes los trabajos de Emilio García Méndez (1994), Alejandro Gomez da Costa (1992) y Mary Beloff (2004). Este enfoque ha sido hegemónico en los estudios sobre los derechos del niño y ha traspasado el análisis de los cambios de las políticas públicas a partir de la sanción de la Ley de Protección Integral a la Infancia en Argentina (2005). Sin abandonar el enfoque normativo, algunas pesquisas empíricas se han limitado a constatar las continuidades del Paradigma de la Situación Irregular al analizar las prácticas que subsisten en los juzgados al considerar a los niños y niñas como objetos y no como sujetos de derechos (Velazquez, Piekarz y Piekarz, 2008), como el trabajo de María Belén Noceti (2008), que da cuenta de las discordancias entre discursos y prácticas con la niñez institucionalizada al confrontar en los resultados de su abordaje etnográfico las mismas prácticas rituales institucionalizadas del Patronato bajo el discurso de la protección integral. Otras investigaciones dan cuenta de un momento de transición paradigmática al constatar dificultades en la restitución de los derechos de la “infancia en desamparo y desafiliación social” en las prácticas de los trabajadores dentro del “programa contra la Explotación Sexual y Trabajo Infantil” de la ciudad de Buenos Aires (Conde, Barcala y otros, 2007). En las mismas se constata la contradicción del Estado que reconoce los derechos de los niños y niñas, crea programas de restitución de derechos a una

población que estructuralmente estuvo privada de ellos, poniendo en tensión la integralidad de la protección reconocida en el derecho y la focalización ejercida en los programas sociales.

En otra línea de argumentaciones afines a nuestro trabajo de investigación, con enfoques que intentan comprender los sentidos que adquiere la protección de los derechos que el Estado establece como línea de acción de las políticas públicas de infancia, hemos encontrado variados trabajos que abordan la temática desde la gestión social del riesgo. Entre ellos, el ensayo de Ludwig Guendel (2005) enfatiza la utilidad de la especificación de los factores y las esferas de riesgo en los ciclos vitales de la niñez y adolescencia como marco ético y conceptual de los Derechos Humanos para la elaboración de políticas públicas con mayor especificidad, necesarias para revertir las amenazas al incumplimiento de los derechos de la infancia. Desde un enfoque de riesgo de la modernidad reflexiva ha sido valorado el resultado de la investigación de Carolina González Laurino y Beatriz Leopold Costábile (2009), quienes dan cuenta de la atribución de responsabilidades a las familias por parte del Estado de problemáticas que tienen un origen sistémico. Este es el resultado de la primacía de la perspectiva de riesgo en las prácticas diagnósticas de niños y adolescentes en el Sistema de Protección Social uruguayo.

Desde la gubernamentalidad, el análisis de las políticas públicas de infancia como técnicas de gobierno para orientar la conducta de las familias y los niños y niñas a través de dispositivos de riesgo son destacables el ensayo de Nigel Parton (1999) en Inglaterra, el de Rodrigo Prieto Drouillas (2006) en Cataluña y, en especial, la investigación empírica de Julieta Gringerg (2005, 2008), quien analiza un “dispositivo de protección a la infancia en riesgo” a través de un abordaje etnográfico en las Defensorías Zonales del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en la ciudad de Buenos Aires. Es novedoso el ensayo de Eduardo Bustelo (2007), quien analiza la política de la infancia como biopolítica orientada tanto a la regulación de los cuerpos como a la construcción de la subjetividad para la reproducción de las relaciones de dominación. Los argumentos de un capitalismo infantil y las relaciones de poder que se plasman en los cuerpos normativos son limitaciones en la efectivización de los derechos de la infancia. El trabajo de investigación de Ana Laura López (2008) es relevante por el enfoque ya que sistematiza el proceso de reforma legislativa y la

implementación del nuevo fuero de responsabilidad penal juvenil en la provincia de Buenos Aires a partir del campo de fuerzas en el que se configuran diferentes actores, sectores, intereses, resistencias, culturas institucionales, etc. que traman la dimensión política del Derecho.

Si bien podemos considerar los estudios sobre derechos del niño como trabajos sobre ciudadanía de la infancia, son recientes los que la incorporan como categoría de análisis. En esta línea encontramos relevante el estudio empírico de Mehmooona Moosa-Mitha (2005), quien explora los modelos liberales, republicanos de la ciudadanía de la infancia para adherir al modelo que se centra en las diferencias (Difference-Centred Citizenship Models), acorde a las teorías de ciudadanía feminista y multicultural. El ensayo de Ruth Lister (2007) nos propone comprender las prácticas de ciudadanía de los chicos como parte de una conceptualización dialéctica de la ciudadanía que va más allá de un puñado de derechos. También el trabajo etnográfico de María del Carmen Castrillón (2008) quien recupera la voz de niños y niñas institucionalizados en el marco de los circuitos de tratamiento de la niñez minorizada. Respecto a la relación entre ciudadanía y políticas públicas encontramos relevante el abordaje investigativo de Marco Ceballos (2006), quien analiza la “reforma de menores” de las políticas públicas de infancia en Chile para cuestionar la orientación de Derechos Humanos de los cambios propuestos ya que adquieren forma de una política social neoliberal. Se evidencia de este modo una retórica de los derechos sin que existan mecanismos para hacerlos practicables ni exigibles. En esta línea encontramos el ensayo de Mabel López Oliva (2008), cuya argumentación nos permite analizar las políticas públicas desde el enfoque de Derechos Humanos. La definición de niños como ciudadanos cambia la forma de comprender los problemas sociales, económicos y familiares. Las políticas públicas deben incorporar estándares legales internacionales para el acceso tanto a los derechos económicos, sociales y culturales como a la posibilidad de hacerlos exigibles a través de mecanismos de justiciabilidad y control judicial de la política social.

Los estudios sobre el tema en la provincia de Santa Fe son escasos. Existe un artículo de indagación diagnóstica de Mónica Barroso Bonvicini (2008) sobre la dimensión penal de la Ley provincial 26061, donde se expone el debido proceso judicial y las herramientas procesales que impone la legislación nacional y la incongruencia con el Código de Procedimientos de Menores, el Código de

Procedimientos Civil y Comercial y la Ley Orgánica del Poder Judicial. También encontramos el informe de la situación de la infancia en Santa Fe de Silvia Guemureman (2005) a través del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Instituto Gino Germani, donde se expone con datos estadísticos el alojamiento de niños y niñas en instituciones de la Dirección Provincial de Menores en Conflicto con la ley penal, haciendo hincapié en el accionar policial y de la Dirección.

## **II. b. Estrategia metodológica. El diseño**

Coherentemente con lo desarrollado en los puntos anteriores, la metodología utilizada en el presente trabajo de investigación fue de corte *cualitativo*. Por lo tanto, la lógica que prevaleció fue la *inductiva*, es decir, que las categorías *emergieron* del testimonio de los informantes y de la observación de los documentos.

Como señala Maxwell (1996), la lógica inductiva posibilita el surgimiento de categorías que proveen de información rica *ligada a un contexto* más que la identificación de categorías *a priori* por el investigador. Así, el objetivo primordial fue la construcción de *teoría* ya que ese es el término que según Creswell (1994) utilizan los investigadores que conducen sus estudios haciendo uso de la metodología de la teoría emergente para denominar el resultado de sus análisis.

El diseño tuvo en cuenta las dimensiones políticas, normativas, culturales y simbólicas para abordar la comprensión de los procesos históricos y los contemporáneos. Para llevar adelante esta tarea se trabajó con las siguientes anticipaciones hipotéticas.

El Sistema de Protección de Derechos que establece la normativa vigente configura una nueva articulación entre Estado-Familia. Si bien se inició un proceso de transformación estructural de la política de infancia y de la ciudadanía de niños y niñas en nuestro país a partir de la sanción de la Ley de Protección de Derechos, ese cambio en la provincia de Santa Fe se encuentra fuertemente condicionado por resabios de los anteriores ensamblajes. La fragilidad de una tradición de políticas de infancia que no logró delimitarse como un sector hegemónicamente público coarta la intensidad de los cambios propuestos.

Las políticas públicas de infancia que se orientan a la protección de derechos y al fortalecimiento del rol de las familias reproducen las desigualdades



sociales de niños, niñas y adolescentes, naturalizando las prácticas de cuidado y privatizando la cuestión pública infantil.

Así, el objetivo general fue:

- Conocer la influencia de las políticas públicas de infancia en la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes a partir de la adecuación normativa a la Convención Internacional sobre Derechos del niño en la provincia de Santa Fe.

Y los objetivos específicos consistieron en:

- Analizar el proceso histórico que posibilitó la determinación de medidas de protección de niños, niñas y adolescentes por parte de organismos públicos en la ley derogada y las condiciones sociales de posibilidad de los cambios producidos en la nueva ley para la determinación de medidas de protección de derechos.

- Indagar, en los debates parlamentarios que dieron lugar a la sanción de la Ley nacional 26061 y la provincial 12967 en torno al Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes, cuáles fueron los actores intervinientes, qué influencia tuvieron en las decisiones sobre la orientación de la política, cuáles fueron las posiciones e intereses sostenidos respecto a las concepciones de infancia (interés superior del niño) y a los dispositivos de protección propuestos.

- Explorar en las disposiciones que organizan e instrumentan la política pública de protección integral a los derechos de la infancia en la provincia de Santa Fe las concepciones que adoptan sobre infancia (interés superior del niño) y protección; el contenido asignado a dichas políticas (tipos de beneficios, prestaciones) para la ejecución de medidas de protección de derechos; cómo conciben a los sujetos destinatarios y cuáles son las instituciones involucradas (administración, financiamiento, aplicación, control).

Para llevar adelante esta tarea el *universo de análisis* fue el Sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Santa Fe y la *unidad de análisis* los derechos de niños, niñas y adolescentes. Como *unidades de información* se utilizaron *fuentes secundarias*, principalmente

los corpus textuales de ambas leyes enunciadas y *fuentes primarias*, entrevistas y registros de observación.

Por cierto, se privilegiaron las técnicas de la *observación de documentos* tanto para la construcción de los ensamblajes en clave genealógica como para el análisis de la actualidad. A su vez, se utilizaron la *entrevista* semi-estructurada y la *observación no participante*. Esta *triangulación* nos permitió reducir los sesgos de un solo método.

La sistematización del material se llevó a cabo a través de la construcción de una *matriz descriptiva* y de *fichas de contenidos*. En ellas se ordenaron las *posiciones* sobre la *integralidad* propuesta para la configuración del *Sistema de Protección de Derechos*, las concepciones sobre *protección*, la percepción cultural de la *relación niños/niñas- familia* y la *incidencia e influencia* de los actores en el proceso de los cambios propuestos.

Para el análisis del material empírico se utilizó el *análisis temático* a través de la *codificación* y la *contextualización*. Es importante aclarar que en la producción investigativa el *análisis* de la diversidad de materiales empíricos no es la última fase del proceso de investigación sino que debe considerarse como una actividad reflexiva que influye tanto en el diseño de la misma como en la recolección de datos, la redacción y la recolección adicional. Por eso, el *análisis* forma parte de todo el proceso de investigación que inevitablemente es cíclico (Coffey y Atkinson, 1996).

### **II. b. 1. Sobre la observación de documentos**

La observación de materiales documentales es una técnica de recolección de datos que nos posibilita acceder a una gama amplia de registros escritos y simbólicos. Como señala Valles (1999), a estos *textos* se los puede entrevistar mediante preguntas implícitas y observar con la misma intensidad y emoción con la que puede llevarse adelante cualquiera de las técnicas enunciadas. Los *documentos* son producciones culturales que condensan posiciones, intereses, valores, expectativas de quienes las formulan y sobre quienes se pretende incidir. A su vez, son piezas únicas a través de las cuales pueden explorarse las controversias.

Existe gran variedad de documentos y se los puede clasificar en documentos literarios, documentos numéricos y documentos audiovisuales. En el

proceso de trabajo de campo se analizaron *documentos*, principalmente producciones oficiales, archivos y publicaciones de cada época histórica que nos posibilitaron reconstruir los debates y conflictos en torno a la *protección* de *niños* y *niñas*, advertir las formaciones discursivas (racionalidades y moralidades) y objetivar las tecnologías de gobierno de la infancia.

Asimismo, primordialmente se analizaron los corpus textuales de ambas leyes enunciadas, los diferentes proyectos presentados, los dictámenes de comisión, como también los debates parlamentarios y las reglamentaciones de las mismas durante el período 2005-2011.

En esos documentos se exploraron la codificación del *sistema de protección de derechos* al que alude cada proyecto y los consensos alcanzados en las diferentes comisiones. Las dimensiones de abordaje de la categoría fueron, por un lado, la *desfamiliarización* (Esping Andersen, 2000) de los derechos de niñas y niños definida como la reducción de la dependencia del individuo respecto de las reciprocidades familiares. Y por otro, el *tipo de integralidad* propuesta en las políticas públicas. Por lo tanto, se exploró la intensidad y efectividad de las transformaciones que se establecieron en la política pública y la *modalidad de intervención* gubernamental para la determinación de medidas de protección de derechos. Asimismo, el financiamiento, las reparticiones públicas involucradas y la instrumentación de mecanismos para la exigibilidad de los derechos reconocidos.

Para complementar esta información se utilizaron también boletines oficiales, ordenanzas, resoluciones, decretos, trámites parlamentarios, informes de investigación, registros, archivos, declaraciones oficiales y material periodístico.

El acceso a los documentos literarios se concretó a través de la búsqueda bibliográfica en la Biblioteca Argentina de Rosario, la Biblioteca Nacional en Buenos Aires, el Archivo Histórico de Santa Fe, el Archivo de la Legislatura de la provincia de Santa Fe y la Hemeroteca Digital sobre el Cabildo de Santa Fe.

Dentro de las ventajas que pueden señalarse del uso de fuentes secundarias documentales, como señala Valles (1999), es el *bajo costo* y la cantidad de material informativo obtenido, la no *reactividad* ya que no se llevan adelante en contextos de interacción social, la *exclusividad* porque el contenido documental tiene un carácter único y la *historicidad* puesto que los escritos permiten dar una dimensión histórica al análisis de las ciencias sociales (Valles, 1999:129)

## **II. b. 2. Observación no participante**

Otra de las técnicas utilizadas fue la observación no participante. La observación ofrece a la tarea de investigar una manera de extraer inferencias acerca de los significados y perspectivas de los sujetos y sus interacciones que no pueden extraerse de las entrevistas (Maxwell, 1996). El investigador accede a evidencia directa al constituirse en testigo de la situación que se encuentra contemplando, a la que debe procurar no manipular o modificar.

Así, la observación como herramienta de investigación social debe orientarse hacia un objetivo concreto, planificarse sistemáticamente en lugares, aspectos y personas, relacionarse con proposiciones y teorías sociales y someterse a controles de veracidad, objetividad, confiabilidad y precisión (Di Virgilio, 2007).

El proceso dialéctico entre la exploración teórica y el acercamiento al campo estuvo atravesado por acontecimientos que obligaron a tomar decisiones. A raíz de la sanción de la Ley provincial 12967 en el año 2009, se realizaron variados eventos a los efectos de darle difusión. El participar de los encuentros possibilitó, como estrategia de acceso al campo, un acercamiento a los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, quienes viabilizaron la participación en las reuniones de discusión sobre la reglamentación de la citada ley que se llevaron a cabo en el mes de junio del 2009. Las mismas consistieron en cinco encuentros, uno por cada nodo regional en las ciudades de Rosario, Venado Tuerto, Santa Fe, Rafaela y Reconquista. La convocatoria estuvo dirigida hacia los jueces de menores y de familia de cada jurisdicción, con los que se sostuvo una mesa de trabajo. En otra instancia se realizó la convocatoria hacia los equipos profesionales de las diferentes instituciones públicas y de las organizaciones no gubernamentales.

La observación y el registro grabado de los encuentros nos posibilitaron la identificación de los actores involucrados en la puesta en práctica del Sistema de protección de derechos, los conflictos nodales entre los mismos, las propuestas de intervención del órgano de aplicación de la ley, la codificación de los problemas que se señalaban y las distintas proposiciones para abordarlos.

### **II. b. 3. Las entrevistas**

A partir de la observación de los corpus textuales de ambas leyes y la observación en las reuniones de reglamentación, se identificaron y seleccionaron los participantes claves del proceso y se realizaron entrevistas a los mismos. Así, se concretaron intercambios con legisladoras y legisladores de diferentes fracciones políticas que integraron las comisiones involucradas en la sanción de la ley. A su vez se entrevistó a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y del Poder Judicial. Por último, a actores de organizaciones no estatales que han participado y han tenido influencia en las modificaciones recientes de la normativa.

La entrevista es una técnica que se emplea a través de una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las orientaciones de los actores seleccionados estratégicamente a los fines de alcanzar los objetivos de investigación. Es una situación en la que, por medio del lenguaje, el entrevistado cuenta sus historias y el entrevistador pregunta acerca de sucesos, situaciones que le interesa estudiar. Como advierte Sautú, cada investigador realiza una entrevista diferente según su cultura, sensibilidad y conocimiento acerca del tema y, sobre todo, según sea el contexto espacio-temporal en el que se desarrolla la misma (Sautú *et al.*, 2005).

En las entrevistas realizadas no se formularon preguntas idénticas mas se utilizaron guías que nos posibilitaron contemplar todos los temas que nos interesaba abordar teniendo en cuenta el conocimiento previo del entrevistado. Así, el objetivo primordial fue arribar a las concepciones de los actores sobre los cambios propuestos, la influencia e incidencia de sus acciones, los ámbitos de actuación y las valoraciones sobre los resultados. En este sentido se exploraron las percepciones de los mismos sobre la relación niños, niñas-familias y las modalidades de las medidas de protección de derechos.

### **II. b. 4. Sistematización de los datos y análisis de la información**

El registro riguroso y sistemático de la información permite ordenar el cúmulo de datos obtenidos y generados en el proceso investigativo de tal manera que su recuperación sea ágil. A su vez, son procesos mediadores entre la generación de información y el análisis de la misma.

Los datos obtenidos de la observación de documentos fueron volcados a dos instrumentos. Para el caso de los diferentes proyectos de ley presentados y los dictámenes de comisión, se elaboró una *matriz descriptiva* del articulado que nos permitió comparar las coincidencias y disidencias de cada propuesta, los argumentos presentados y el recorrido parlamentario hasta la sanción definitiva de la Ley de Protección de Derechos santafesina.

En referencia a los libros, archivos, boletines oficiales, material periodístico, resoluciones, ordenanzas y leyes afines se elaboraron *fichas de contenidos* que nos permitieron ordenar por categoría de análisis, confrontar, validar y cruzar datos, como así también ubicar vacíos de información y complementarlo con nuevas búsquedas. En las fichas se consignaron temas, palabras claves y principales argumentos en el material.

El análisis de la *matriz descriptiva* y las *fichas de contenidos* se llevó a cabo a través de la *codificación* y la *contextualización*. En rigor, como señala Maxwell (1996), se trata de *fracturar* los datos en categorías para facilitar la comparación y la recurrencia de enunciados. Luego se incorporan los mismos en temas más amplios con el objeto de facilitar el desarrollo de conceptos teóricos. A su vez, la *contextualización* intenta comprender los datos en contexto para identificar las relaciones entre los diferentes elementos objetivados.

Las entrevistas y el material registrado a través de la observación no participante de las reuniones sobre la reglamentación de la ley fueron transliterados y plasmados en formato papel. El registro en el *diario de campo* permitió la *contextualización* de cada uno de los encuentros y de las entrevistas.

Para el abordaje del material se utilizó el *análisis temático* que consistió en tres etapas. En un primer momento se realizó una lectura y familiarización con las transcripciones de las entrevistas y de los encuentros; en el segundo, se desarrollaron los temas y se elaboraron los núcleos temáticos; finalmente, se organizó el material, se compararon los resultados y se evaluaron las conclusiones (Sautú, 1999:52).

A través del *análisis temático* se advirtieron regularidades empíricas que nos habilitaron a interpretar y proceder a implicaciones y relaciones entre ellas. El resultado de este trabajo fue la creación de categorías que elevaron la inteligibilidad de los procesos estudiados y que desarrollamos en los capítulos que siguen.

## **Capítulo III**

### **Del ensamblaje colonial al ensamblaje moderno**

En el presente capítulo se exploran las condiciones de posibilidad del surgimiento de los primeros discursos y prácticas en torno al gobierno de la infancia. Las vicisitudes que hicieron visibles la necesidad de preservar la vida, las tecnologías empleadas y los conflictos emergentes. En el ensamblaje colonial se han configurado las codificaciones de los problemas y las modalidades de intervención que luego tuvieron incidencia en la conformación de *lo social*. Asimismo, nos ilumina la identificación de prácticas de protección infantil cuyo linaje puede ser reconocido en la actualidad, no como un resabio del pasado sino como una mutación potente que se intensifica por las razones que desarrollaremos en los últimos capítulos.

Luego se aborda la diversificación y ampliación de los intercambios entre las familias y diferentes organizaciones políticas y religiosas que han contribuido a la conformación de lo social. Para ello se exploran las disputas de sentido de los problemas de la niñez, anclados a los procesos y conflictos de reproducción social de principios de siglo XIX que confluyeron en las derivaciones hacia las incipientes tecnologías de gobierno del ensamblaje moderno.

#### **III. a. Antiguo Régimen. Razón de Estado**

Durante el Antiguo Régimen hispanoamericano se desarrollaron tecnologías de gobierno que sirvieron de base a la formación del Estado Moderno. Como señala Foucault, a fines del siglo XVI y durante el siglo XVII advertimos el surgimiento de una razón gubernamental, una forma de pensar, razonar, calcular, que se denominó *política*. Esta práctica meditada posibilitó el surgimiento del Estado como un principio de inteligibilidad de lo real. La razón de Estado fue una forma nueva de pensar la articulación de elementos heterogéneos que ya existían anteriormente, en una unidad. Como podemos observar, la ley, el soberano, el magistrado, el territorio, la riqueza eran instituciones ya dadas. Es así como el cálculo y la intervención de la política encontraron en el Estado el principio de

inteligibilidad y, al mismo tiempo, su objetivo estratégico para lograr su ser dichoso, su plena realización (Foucault, 2009).

Así, ese objetivo se desplegó a través de dos conjuntos tecnológicos. Por un lado, la limitación exterior del Estado que tuvo como consecuencia la organización y armonización de las fuerzas interestatales europeas. Esta restricción tuvo lugar a partir de la instauración del sistema diplomático militar y la balanza europea de equilibrio entre los países. Por otro, la regulación del orden interior a través de la policía, una organización que ejerció la autoridad pública sobre los miembros de las comunidades, cuyo objetivo primordial fue acrecentar al máximo las fuerzas estatales.

El primer conjunto tecnológico implicó la instauración de la relación diplomática entre los Estados, la guerra y el establecimiento de los ejércitos unificados en relación a la territorialidad delimitada por fronteras.

Es así como esta transformación conllevó tres movimientos, el primero fue dejar de pensar la riqueza del príncipe como factor de poder y comenzar a ponderar la riqueza del Estado como fuerza del Reino. Por lo tanto, seguidamente ello se tradujo en que la razón política no se centró ya en la expansión de la posesión de los territorios y las alianzas dinásticas sino en la proliferación de las fuerzas y la armonización de las mismas en alianzas políticas y provisorias. Por último, la competencia entre los Estados procuraba el equilibrio de las diferencias de los Estados Europeos, quienes comenzaron a tener con el resto del planeta una relación de dominación económica o de colonización a través de la cual el principal uso fue la ampliación de los intercambios comerciales.

El segundo conjunto tecnológico, la policía, se desplegó en torno a la regulación de la actividad de los miembros de las comunidades, en especial su ocupación. De esta manera se consideraba que la buena calidad del Estado dependía de la buena calidad de los elementos del mismo. Por consiguiente, el objetivo de la policía fue estimular, orientar la actividad de los individuos de manera que resultara eficaz y útil al crecimiento de las fuerzas estatales. Así podemos distinguir varios objetos de la policía; uno de ellos fue el incremento cuantitativo de la población a través del sostenimiento de la producción de víveres y la satisfacción de las necesidades inmediatas de supervivencia. También se ocupó de cuestiones relacionadas con la salud, especialmente de la prevención de epidemias a partir de la intervención del espacio urbano con el fin de sostener las



condiciones de salubridad ambiental. Por último, intervino en la circulación de los caminos, las calles, las rutas y, principalmente, en la coexistencia de hombres y mujeres y en la moral pública de las familias a través del control de lo que se consideraba prejuicioso: el vagabundeo, el juego y el ocio.

Este proceso novedoso se reconoció como mercantilismo; a partir de ello se conjugó, por un lado, la organización de la producción y los circuitos comerciales en concordancia con la acumulación monetaria de los diferentes Estados centrales, y por el otro, el fortalecimiento de aquel a partir del aumento de la población y la competencia permanente entre las potencias extranjeras. Para Foucault, el mercantilismo fue la primera racionalización del ejercicio del poder como práctica de gobierno. De una manera inaugural se constituyó un saber sobre el Estado susceptible de ser usado como táctica de gobierno (Foucault, 2008).

### **III. a. 1. Las familias en la sociedad tardo colonial**

Es en el marco general antes desarrollado que debemos ubicar la proliferación de prácticas que en relación a la soberanía tuvieron como objeto la distribución de lo viviente en un dominio de valor y de utilidad (Foucault, 1977). La estructuración del Estado indiano constituyó un proceso de reajustes continuos tanto por la extensión del territorio conquistado como por la conflictividad que implicaron las fluctuantes ofensivas y resistencias entre los colonizadores y los diferentes pueblos indígenas por el control y el desplazamiento de los territorios de frontera.

El Cabildo<sup>13</sup> constituía la principal unidad de convivencia social y política a través del cual se regía la cotidianeidad de las incipientes ciudades. El regimiento y las alcaldías constituían los cargos principales que podían ser ejercidos por los “vecinos”, padres de familias, censados en el padrón municipal, quienes residían en la ciudad y poseían bienes (Tau Anzoátegui, 2004). Tanto los regidores como los alcaldes eran ejecutores y responsables del acatamiento por parte del pueblo de la voluntad soberana del monarca. Los primeros se ocupaban

---

<sup>13</sup> La estructura gubernamental colonial se conformaba a nivel central por el Consejo Real y Supremo de las Indias (1524), máxima autoridad administrativa y tribunal superior de justicia en todas las causas civiles y penales relacionadas con el territorio indiano. Sus jurisdicciones fueron gubernativas, legislativas, fiscales y eclesiásticas. De ella se desprendieron los órganos colegiados de las Audiencias y Tribunales superiores que fiscalizaban la labor de gobierno de los virreyes. El virreinato a cargo del virrey, cuyo cargo se corresponde con atribuciones de gobernación, capitanía y presidente de la audiencia, sostenían el “buen orden” que se ejecutaba a través del Cabildo.

de las actividades políticas y económicas de gobierno de las ciudades y los segundos se orientaban a impartir justicia, sostener el orden público y proteger a naturales y menores de edad.

En una sociedad estamental en los márgenes de una colonia española como el Virreinato del Río de la Plata, la familia constituía un dispositivo de alianzas, una unidad compleja de articulación social. Por un lado, permitía el afianzamiento del poder soberano a partir de las alianzas matrimoniales de las familias descendientes de los conquistadores. Por otro, permitía la expansión y control de los territorios, a partir del intercambio de cargos públicos y de encomiendas<sup>14</sup>.

Por derecho natural o mandato divino la patria potestad era la atribución que se otorgaba a los padres de familia para el gobierno de *la casa grande*, la que comprendía bienes y personas. En un sistema de relación piramidal se constituyó un tipo de familia *relacional* en la cual convergían conyugues, hijo e hijas, familiares, sirvientes, criados y *agregados*.

La autoridad paterna era sostenida y legitimada por la Iglesia y también por el Estado, desde donde se imponía el modelo de matrimonio cristiano, y esa influencia tuvo un efecto colonizador de los diferentes estamentos en la sociedad. Como señala Moreno, “[el matrimonio] formó parte de la política evangelizadora emprendida por los españoles, política que pretendió borrar toda huella de sistemas poligámicos (poliginia o poliandria), y aun monogámicos que no estuvieron regidos por los preceptos religiosos” (Moreno, 2004:35).

Sin embargo, los trabajos sobre la familia en el Río de la Plata (Moreno, 2004; Cicerchia, 2000; Kluger, 1999, 2005, 2006; Porro, 1977; Seoane, 1977) muestran que la domesticidad colonial estaba muy lejos de constituir una unidad simple y armónica. Por el contrario, convivían resabios de las sociedades americanas pre-coloniales cuyos modelos de organización familiar se distanciaban de la monogamia y el tipo de familia europea. Al mismo tiempo, era frecuente que las mujeres ejercieran la autoridad de la casa<sup>15</sup> cuando los varones se ausentaban para realizar actividades comerciales o de frontera.

---

<sup>14</sup> Se llamaba encomiendas al conjunto de pobladores indígenas entregados a un particular (encomendero), quien debía ocuparse de la formación, el abrigo y la subsistencia de los indios a cambio del fruto de su trabajo. Las encomiendas eran de por vida y podían heredarse.

<sup>15</sup> En referencia a la jefatura de hogar femenina durante este período puede consultarse el trabajo de Viglioni Arrastia (2008: 92-109).

No obstante, el *poder soberano* del padre sobre los demás miembros de la familia tuvo sus resistencias, líneas de fuga y re-codificaciones. El dispositivo de alianzas, imprescindible para articular el dominio de la corona, tuvo sus derivaciones en tecnologías de gobierno que intentaron reforzar, amparar, ocultar los conflictos propios de la convivencia y la constitución del modelo familiar cristiano. Asimismo, fueron arreglos operativos que intentaron ocultar el conflicto social de una sociedad diversa y con *riesgos* de sobrevivencia por dificultades en el acceso a alimentos y enfermedades endémicas.

Así, vemos surgir una serie de discursos que hicieron foco en la necesidad de incentivar el “arreglo de las familias”, por lo tanto niños y niñas fueron objeto de intervenciones que se desplegaron a través de dos tipos de tecnologías: los *bandos de buen gobierno* y el *depósito de menores*. La primera tuvo como blanco interceptar la *línea de fuga* de los indóciles convertidos en *vagabundos* o *fugitivos*. Así pueden reconocerse como forma incipiente del conjunto de intervenciones que pueden hacer variar los procesos de circulación de los cuerpos, es decir, los controles reguladores de una *bio-política* de la población. La segunda centra su interés en la dirección de las conductas, el desarrollo de las aptitudes y la conservación y proliferación de la vida, *anatomopolítica* del cuerpo humano. Cuando los niños y niñas quedaban sin autoridad paterna existían dos instituciones que habilitaban a otra persona a suplirla, la *tutela* y la *curatela*<sup>16</sup>. También existió una práctica extendida y heterogénea que posibilitó la expansión de un conjunto de intercambios, la constitución de determinados discursos sobre la protección infantil y muy especialmente la delimitación de diferentes problemas y el desplazamiento hacia nuevos espacios. Así, el *depósito* consistía en la entrega transitoria o definitiva de un menor de edad a un adulto que cumpliera la función de orientar, educar, defender, guiar la conducta de los depositados. Dentro de este grupo encontramos a los niños y niñas que eran *expuestos* en la vía pública, los que quedaban huérfanos sin familiares que pudieran criarlos y aquellos que eran entregados por sus propias familias o las autoridades con el propósito de que terceros los educaran. De este modo, acompañando estos intercambios, vemos

---

<sup>16</sup> Cuando la patria potestad no podía ejercerse por ausencia del padre, existían dos figuras legales, la tutela y la curatela: la tutela que se otorgaba al huérfano libre menor de 14 años y a la huérfana menor de 12 años con el objeto de “guardarlos” en sus personas y sus bienes. Luego de que la tutela culminaba al cumplirse la edad establecida podía designarse un curador que tenía como función administrar los bienes de los huérfanos hasta los veinticinco años, momento en que se alcanzaba la mayoría de edad (Seoane, 1977).

surgir las instituciones de Recogimiento de Huérfanos y Casas de Expósitos, escenarios donde se ejerció fructuosamente el poder disciplinario.

Como lo plantea Foucault, disciplinas y regulaciones de la población son los dos polos alrededor de los cuales se desarrolló la organización del poder sobre la vida (Foucault, 1977). No obstante, no podemos analizarlos separadamente ya que contaron con vasos comunicantes que afianzaron su retroalimentación.

### **III. a. 2. El arreglo de las familias: los bandos del buen gobierno**

La necesidad de gobernabilidad de las ciudades y de regular una sociedad tan heterogénea como la colonial encontró en los *bandos de buen gobierno y policía* el instrumento a través del cual la autoridad pública del Cabildo se ejerció sobre la población. Las condiciones de limpieza, salubridad, el abasto, orden edilicio, como también los amancebados, los vagamundos e hijos fugitivos fueron objeto de la policía, con el propósito de la seguridad y la conservación de las personas y los bienes.

Las referencias de la incidencia de la autoridad pública en la esfera doméstica colonial no se reconocen en forma sistemática hasta el último cuarto del siglo XVIII, donde concomitantemente se desplegaron con mayor intensidad los bandos de buen gobierno.

El *bando de buen gobierno* era un mandamiento de autoridad dirigido a los vecinos y habitantes de la ciudad y su jurisdicción que contenía un conjunto de disposiciones sobre diversas materias relativas a la vida cotidiana local. Por bando se designó el edicto, ley o mandato cuya principal característica fue la publicación en lugares de asistencia masiva como las pulperías y las plazas ya que estaban dirigidas a todos los habitantes de las ciudades.

Como señala Tau Anzoátegui comprendían contenidos variados y flexibles y se orientaban a prescribir el orden de la ciudad y las relaciones sociales que en ella se daban. Si bien coexistían con leyes centrales, cédulas y ordenanzas generales, se destacaron por ser creaciones que surgieron para dar respuestas a las problemáticas autóctonas y conformaron un tejido jurídico propio ligado a formalizar costumbres y usos y a introducir la administración de justicia y el buen gobierno o policía (Tau Anzoátegui, 2004). Donde quedaba un hueco en la legislación general es donde se insertaron los bandos de buen gobierno por su carácter de originarse y regir en el lugar donde fueron aplicados. A través de ellos

se regularon, por un lado, cuestiones tendientes a la seguridad y conservación de personas y bienes, a la limpieza e higiene públicas, la salubridad, el orden edilicio y la circulación de los caminos y rutas. Por el otro, materias ligadas a las armas, los abastos, el vagabundeo, las tiendas y pulperías. Con carácter moral y religioso se ocupaban de las fiestas, los bailes, el juego, los amancebados, las familias y los “hijos fugitivos”.

### **III. a. 3. De los vagabundos y los hijos fugitivos**

La población en constante movimiento fue siempre un problema para las sociedades tardocoloniales. Las razones radicaron en la dificultad de estabilizar las ciudades, la necesidad de controlar las rutas de intercambio de mercancías y la de sostener la población indígena en territorios delimitados y controlados. Como se dio también en Europa a fines del siglo XVIII, el vagabundeo era considerado un delito, ya que ponía de manifiesto la falta de ocupación, trabajo y destino de quienes eran considerados de esa manera. La necesidad de fijar residencia en una casa fue parte de la estrategia de sostener y aumentar la mano de obra en las ciudades coloniales, cuya población fue muy fluctuante. El tránsito de personas era fruto de las mismas aventuras de la conquista y la ocupación del territorio. Su clasificación fue modificándose históricamente<sup>17</sup>: a mediados del siglo XVII la Recopilación de las Leyes de Indias<sup>18</sup> (en adelante RLI) consideró vagos a españoles, mestizos, mulatos y zambaigos no casados que vivían en pueblos de indios. Ya a mediados del siglo XVIII la categoría se amplía incluyendo a vendedores ambulantes, bohemios, amancebados, o *malentretidos* por los bailes y el juego. En este sentido, respecto a los menores de edad, la Real Orden del 30 de abril de 1745 denominó vago a “el hijo de familias que mal inclinado no sirve en su casa y en el pueblo de otra cosa que de escandalizar con la poca reverencia u obediencia a sus padres, y con el ejercicio de las malas costumbres, sin aplicación a la carrera que le ponen: los muchachos naturales de los pueblos, que no tienen otro ejercicio que el de pedir limosna, ya sea por huérfanos o por descuido de padres; el que, creciendo sin crianza, sujeción ni oficio, por lo regular se pierden,

---

<sup>17</sup> Para rastrear las modificaciones históricas de la conceptualización sobre el vagabundo ver Castel (2010: 245-252).

<sup>18</sup> (RLI) Ley II, título IV del libro VII.

cuando la razón mal ejercitada les enseña el camino de la ociosidad voluntaria” (citado en Alonso Gustavo, 2001).

La preocupación de los funcionarios fue reforzar el poder del jefe de familia y prescribir que los hijos se sometieran a sus disposiciones. Así, varios de los bandos de buen gobierno ponen de manifiesto la prohibición de admitir o abrigar a hijos de familia ni a esclavos “huidos”. Como lo ejemplifica el bando del virrey del Río de la Plata del mes de marzo de 1791: “he dispuesto en el ingreso de mi mando la promulgación de un auto general de buen gobierno que promueva la felicidad pública, destierre la ociosidad, haga florecer las buenas costumbres, el arreglo de las familias y policía de este vecindario (...) mando que nadie tolere en su casa personas arrimadas sin lícito destino conocido, ni admitan o abriguen a hijos de familia ni esclavos huidos sino en tanto que dan a sus padres, amos o justicia el correspondiente aviso” (citado en Tau Anzoátegui, 2004: 308). Asimismo se penalizaba al vecino que “consintiese juegos de interés o fandangos (...) en cuyos desórdenes se experimentan varios insultos y perdición de hijos de familia y esclavos” (Tau Anzoátegui, 2004: 316).

Al mismo tiempo, la autoridad pública reconoció su propia limitación en la intervención de la *casa grande* poniendo de manifiesto que los alcaldes de barrio debían conocer la vida y las *inclinaciones de sus vecinos* pero, como lo dictan las instrucciones del gobernador intendente de Córdoba Rafael de Sobre Monte, no tenían facultades para “inquirirse caseramente en la conducta privada de los vecinos, pues no dando éstos ejemplo exterior escandaloso con su manejo ni ruidos visibles a la vecindad (...) y también se abstendrán de tomar conocimiento de oficio en otros asuntos de disensiones domésticas interiores de padres e hijos o de amos y criados, cuando no haya queja o grave escándalo, por no turbar lo interior de las casas” (citado en Kluger, 2005: 148).

Como señalábamos, las intervenciones de la autoridad a través de los bandos se orientaron a propiciar el *arreglo* de las familias, a través del control de los amancebados, la prohibición de albergar en las casas *gente incógnita* o vagamundos, como también la necesidad de que los padres ejercieran las facultades correctivas sobre los hijos cuando el *vicio del juego* los envolvía o se tornaban fugitivos.

### III. a. 4. Los Depósitos, “las justicias de padres públicos”

El depósito de niños y niñas fue una práctica extendida en la sociedad tardocolonial. Consistía en el alojamiento de menores de edad en casas diferentes a las de su origen y bajo el cuidado de quienes no eran sus progenitores. Los documentos que dan cuenta del arbitraje por parte de las autoridades en los conflictos que en él se suscitaron nos muestran la heterogeneidad de las situaciones y las causas en las que se ejercía.

Así, el depósito se ejercía en casos particulares que pueden agruparse en dos orientaciones: la primera, cuando los progenitores decidían que otras personas cuidaran de sus hijos e hijas con el propósito de darles una educación y solventar su manutención. En estos casos, los padres accedían en forma voluntaria y de común acuerdo con otras familias para que sus hijos e hijas fueran criados por aquellos que tenían los medios para mejorar sus condiciones de vida y darles otro futuro. La segunda, a partir de que la autoridad consideraba que no se ejercía la patria potestad correctamente<sup>19</sup> y suscitaba denuncias de los mismos menores de edad, o de familiares, también en aquellos casos donde quedaban *huérfanos* o eran *expuestos*.

La relación de las autoridades con los infantes se establecía, por un lado, a través de los *regidores*, quienes ejercían la función de *defensores de menores*, principalmente oficiaban el resguardo del patrimonio de los huérfanos (curatela) y la protección de los infantes oficiando de tutores transitorios hasta que se designaba un tutor definitivo (tutela). También los defensores de menores intervenían en la autorización y ejecución de los *depósitos* y en las demandas y conflictos de restitución de los niños y niñas a sus progenitores. A su vez, incluían a los infantes en las instituciones de recogimiento que veremos luego (Aversa, 2010).

Los alcaldes ejercían la función de jueces de menores y protectores de naturales<sup>20</sup>. En el marco de la administración de justicia los jueces intervenían en

---

<sup>19</sup> Como lo expresa el virrey Sobremonte a la Real Audiencia a raíz de un conflicto donde se denuncia el “abuso” de algunos padres de menores: “gran parte de la gente pobre así española como de indios y mulatos reciben de sus padres una perversísima educación, especialmente por el grave descuido que se nota en tal clase de gentes, para instruir a sus hijos en las obligaciones de cristianos, recibiendo muchos el mal ejemplo de ellos, y que por el medio de depositarlos en casas de forma, se instruyen y reforman sus costumbres”. Citado en Seoane (1977: 308).

<sup>20</sup> En las actas del Cabildo de Santa Fe existen registros de las funciones de “padre de menores” desde 1595. Un ejemplo: “Se designa 'padre de menores' (juez de menores) a Alonso Fernández Romo, 'por puntualidad y cuidado' con que ha desempeñado dicho cargo”. Actas del Cabildo de

los conflictos paterno-filiales que se suscitaban tanto en los disensos entre padres e hijos e hijas relativos a la autorización para contraer matrimonio, como en el abuso de los derechos de *corrección* o la falta de responsabilidad en la provisión de alimentos. En relación a la protección de naturales se proponían evitar los abusos que ejercían los encomenderos con los indígenas (Suarez y Tornay, 2003). La legislación sobre la población indígena y su *buen gobierno* dio cuenta de las tensiones constantes en el ejercicio del poder político.

A fines del siglo XVIII y comienzos del XIX se introdujeron una serie de reformas políticas administrativas por los Borbones en territorios americanos. Los oficios públicos que fueron concedidos como mercedes o recompensas a los conquistadores y sus descendientes pasaron a ser entregados a una burocracia asalariada en la que nobles y letrados peninsulares tuvieron un gran papel para afianzar el centralismo monárquico sobre los intereses de las aristocracias locales. Es en estos procesos de reformas<sup>21</sup> que los tribunales eclesiásticos dejaron de tener competencia en cuestiones matrimoniales y los pleitos conexos sobre tenencia de hijos, nulidades, divorcios, alimentos, restitución de dote, etc. Así fueron los funcionarios alcaldes de primer y segundo voto, los gobernadores y virreyes quienes administraron justicia en relación a las cuestiones de familia (Kluger, 1999).

A partir del estudio de expedientes judiciales y documentos oficiales, Seoane establece una clasificación de los depósitos en *voluntarios y forzosos; caritativos y por interés; judiciales y extrajudiciales* (1977: 290-298). El primer conjunto se divide en las situaciones en donde el depósito era efectuado con la voluntad de los progenitores a diferencia de los que se realizaban por la intervención de la autoridad gubernamental a raíz de la evaluación del “desamparo” o la exposición a “peligros” de los menores de edad. El segundo se refiere a los motivos por los cuales se acepta un niño o niña en depósito, tanto sea para ejercer un acto de caridad, educándolo y guiándolo “como un hijo propio”,

---

Santa Fe, 3 de enero de 1595. “El alcalde segundo es nombrado, 'como de derecho lo es', juez de menores, y el capitán Francisco Resquín, defensor de dicho juzgado”. Actas del Cabildo de Santa Fe, 19 de enero de 1673.

<sup>21</sup> Por real Cédula del 22 de marzo de 1781, el rey Carlos III dispuso dejar sin efecto la intervención de los tribunales eclesiásticos en los conflictos familiares. A nivel central se creó el cargo de corregidor de indios intensificando la acción civilizadora entre los indígenas a partir del traspaso al rey de todos los aspectos jurisdiccionales eclesiásticos. En el marco de esta política se expulsó de América a la Compañía de Jesús en 1765 para eliminar los obstáculos que constituían los jesuitas al centralismo de la voluntad soberana (Dominguez Chavez y Carrillo Aguilar, 2008).



como los que se manifiestan con el propósito de usufructuar los servicios del trabajo de niños y niñas especialmente en el ámbito doméstico.

Por último, se distinguen los que fueron ejercidos a través de la autoridad judicial y los que se efectuaron de manera consuetudinaria con primacía de la participación de sacerdotes. Independientemente del tipo de depósito de que se trate, lo que puede constatarse es la conflictividad que suscitaba el hecho de que niños y niñas fueran criados por familias ajenas a sus orígenes.

Así, eran frecuentes los pleitos cuando se intimaba al depositario por aprovecharse de niños y niñas blancas como sirvientas, las resistencias de aquél en la restitución de un menor de edad en su depósito cuando los progenitores lo solicitaban. En especial, como lo asienta en su declaración un alcalde tucumano a causa de la suplica de la progenitora de una niña parda que fuera forzosamente depositada en casa de otra familia, el principal objeto es el de “evitar la corrupción que a pesar nuestro estamos continuamente observando en la plebe, y precaver a los hijos del contagio y peligro que sus padres y deudos ofrecen a todos sus cohabitantes”. De esta manera es de su interés “celar de oficio” para que se cumpla con las obligaciones “naturales, de religión y policía”, y en este sentido expresa: “[estos defectos] no he querido corregirlos como juez sino cortarlos como padre de la patria” (A.G.N., IX, 36.2.2, exp. 20 citado en Seoane, 1977: 322).

La flexibilidad de esta tecnología permitió que se ejerciera de manera inversa a la pretendida. Así, esta recodificación se advierte a partir de que eran también los hijos e hijas quienes denunciaban a sus progenitores o depositarios solicitando el depósito en otra familia. Esos casos tenían lugar cuando se trataba de falta de alimentos, castigos excesivos o bien por ordenarles *incurrir en inconductas* (Kluger, 1999; Moreno, 2004). Eran frecuentes los pedidos de intervención a la justicia en el desacuerdo de los hijos e hijas en el matrimonio convenido por su padre, o cuando no recibían el consentimiento para casarse con quienes querían. Los alcaldes utilizaban el depósito en instituciones pertenecientes a órdenes religiosas o en casas de familia que el juez consideraba imparciales como una forma de preservar la libertad de conciencia del hijo o hija involucrado

en el *pleito* y prevenir malos tratos por parte del padre mientras se resolvía el juicio de disenso.<sup>22</sup>

Ciertamente, el depósito también posibilitó la conexión de los dispositivos disciplinarios, creados en este lapso, con las familias coloniales. Así, el acogimiento de huérfanos y huérfanas en los orfanatos y el recogimiento de expósitos se entrelazaron con la entrega en *depósito* de esos niños y niñas.

### **III. a. 5. De los Expósitos, Huérfanos y Huérfanas**

La conformación de lo que Foucault llamó la *sociedad disciplinaria* se situó a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX en el momento en que se dio la reforma y reorganización del sistema judicial y penal en los diferentes países de Europa y prácticamente todo Occidente.

En Hispanoamérica fue en el último cuarto del siglo XVIII que se crearon las casas de Expósitos y los colegios u orfanatos para albergar a niños y niñas. Las primeras se distinguieron por contener a los que eran abandonados en las iglesias o en la puerta de las casas de familias. Las segundas acogían a los que quedaban huérfano/as, producto de la alta mortalidad por las condiciones de vida y las enfermedades endémicas. Esta distinción fue muy importante y se refirió a las características de los arreglos familiares de la época. Según las referencias que se explicitaron en los pedidos a la autoridad Real para la apertura de la “Casa de Niños Expósitos”, era frecuente que se encontraran recién nacidos en la vía pública o en las puertas de las casas de las “buenas familias”. Estos infantes se reconocían como hijos ilegítimos, bastardos de uniones ilegales que no tenían cabida en la organización familiar de origen.<sup>23</sup> En cambio la orfandad era considerada una realidad habitual que debía aceptarse como designio divino. Sin embargo, ambas racionalizaciones tuvieron como objetivo primordial la

---

<sup>22</sup> Sobre los conflictos en las familias coloniales son muy interesantes los trabajos realizados por Viviana Kluger (1999: 119-243; 1997: 165-390). Con relación a las prácticas del depósito en los conflictos sobre el consentimiento del matrimonio ver Porro (1977: 123-149) y Ghirardi (2008: 251-285; 2009: 272-300).

<sup>23</sup> En relación a los expósitos puede repasarse el trabajo de Casalino Sen (2006: 77-105). Ver también Mannarelli (1993). Para el caso argentino ver Moreno (2000: 663-685); Cicerchia (1994). Sobre los expósitos españoles ver Martínez (1991: 33-62).

conservación de la vida de los párvulos que, como señalamos, constituía la principal riqueza del Estado.<sup>24</sup>

En relación a este proceso es que a fines del siglo XVIII la legislación indiana comenzó a orientar las acciones de los clérigos a través de las leyes sobre el “recogimiento de huérfanos y expósitos”, en donde se consignaban las obligaciones de los preladados y las órdenes religiosas, quienes tenían a cargo las casas de niños expósitos o las *casas de recogimiento que se críen las indias de Lima*. Así, por Cédula Real del 13 de marzo de 1794 “se mandó cesar el abuso monstruoso de vender por esclavos hasta los 18 años a los negros y demás expósitos de color que se criaban en ella”<sup>25</sup>.

Se destaca también la Cédula Real del 3 de mayo de 1793 por medio de la cual se insertó un “reglamento para la policía de expósitos que debe tenerse muy presente, por lo que pueda conducir generalmente al conocimiento de la naturaleza, clase y calidad a que hoy están reducidos los huérfanos”<sup>26</sup>. Es interesante notar que estas transformaciones internas tomaron cuerpo a partir de la intensificación y preocupación sobre las técnicas para el gobierno de las conductas.<sup>27</sup>

La conservación de la vida, sinónimo de policía (Foucault, 2009: 381), fue configurando las intervenciones que conducían la conducta de los niños y niñas en las instituciones de *recogimiento* del Antiguo Régimen.

Sobre el reglamento citado podemos encontrar referencias en las disposiciones establecidas, dadas las semejanzas que existieron entre las instituciones (Martínez, 1991). En el primer capítulo, “De los niños que ha recibido y recibe en casa”, se detalla que se dispone de la recepción a través del

---

<sup>24</sup> El objetivo es la preservación de los niños/as cuyo abandono o muerte, al decir del Rey Carlos IV “sucede con horror de la naturaleza, agravio de la caridad cristiana, y grave perjuicio del Estado por el detrimento de su población” (Irygoyen, 1913:269).

<sup>25</sup>(RLI) Libro I, Título III, Ley XVIII

<sup>26</sup> (RLI) Libro I, Título III, Ley XVIII. Nota al pie N° 8.

<sup>27</sup> Como lo señala el Arzobispo de la Plata en la inauguración de la Casa de Niñas Nobles Huérfanas “Mientras en el mundo las Madres procuran solo instruir a sus hijas en los misterios de la carne, y sangre, es decir, en la vanidad, en el deseo de agradar, en el aprecio de sí mismas, en cantares profanos, en instrumentos musicos, en bayles poco honestos, en aporar la finura de las modas, ésta santa Casa, como madre tierna será una almácigo donde se esparza la semilla de la piedad, que de con el tiempo dulces y sazonados frutos de virtud. La buena o mala educación en la niñez es el origen de la buena o mala conducta en el resto de la vida. Por eso acostumbradas desde la edad tierna al retiro, huirán las concurrencias peligrosas; connaturalizadas a la honestidad, y decencia en el vestido, mirarán con horror el lujo, y la indecencia de las modas. Exercitadas en una prudente economía, evitarán las profusiones, que para ruina de las familias ha introducido la vanidad” (San Alberto, 1793: 128-131, textual).

sistema del torno<sup>28</sup> para asegurarse el anonimato de quienes exponían a los niños y niñas; en el segundo, “Del modo de asentar las recepciones” se lee que en un primer momento era frecuente el uso de un medallón en donde se inscribía un número de identificación de los internos; la casa de expósitos de Buenos Aires, fundada en 1776 por el virrey Vértiz, asumió también estas modalidades de recepción. En el capítulo tercero, “De los nombres que se han de poner”, y el cuarto, “Del modo de asentar las partidas de bautismo”, era frecuente que se asignara el nombre del santo del día en que era recogido el infante<sup>29</sup>. El quinto refiere al oficio del superintendente, el sexto, “Del oficio de la refitolera<sup>30</sup> y sus obligaciones”. Del séptimo al catorceavo, “De las amas de pecho que ha de haber en la sala de niños, de las amas que han de criar niños fuera de casa, del tiempo que los niños han de mamar, del tiempo de destetar los niños, tiempo que ha de durar la paga del destete” (Martínez, 1991: 48).

En este sentido, la extensión de la experiencia de este poder disciplinario desplegó los rasgos fundantes que viabilizaron el pasaje de la respuesta a una urgencia hacia la constitución de un dispositivo (Castro, 2004). El dispositivo es la naturaleza del nexo entre componentes heterogéneos que permiten demarcar discursos, instituciones, reglamentaciones, arquitecturas, proposiciones científicas, morales, etc. Los dispositivos conjugan materias y funciones, visibles y enunciables (Foucault, 1991).

El poder disciplinario puede distinguirse a través de ciertas características de su capilaridad. La principal es la captura total del cuerpo de los infantes y el ejercicio de una vigilancia constante de los internos. Esa captura se tornó posible a partir de una relación analítica con el cuerpo que lo fue invistiendo de una visibilidad individualizadora por medio del examen y la escritura. A su vez, la delimitación de los espacios y la economía del tiempo se entretejieron con las discusiones sobre la instrucción, problema fundamental de la pedagogía.

---

<sup>28</sup> El torno fue una modalidad de recogimiento que impedía la comunicación entre quienes entregaban los niños y quienes los recibían por tratarse de un mueble giratorio que enlazaba el exterior con el interior de la casa. Para Donzelot la estrategia del torno tuvo “el objetivo de romper, sin huellas y sin escándalo, el lazo de origen de esos productos de alianzas no deseables, depurar las relaciones sociales de los progenitores, que no se ajustan a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación” (Donzelot, 2008: 28-29).

<sup>29</sup> En el Hogar del Huérfano de Rosario además se inscribía a los niños y niñas con el apellido De Paúl en evocación a San Vicente de Paul, fundador de la orden que tenía a cargo el funcionamiento del mismo. Para profundizar en el momento de recogimiento de huérfanos y huérfanas de esta institución se encuentra el trabajo de Dalla Corte Caballero y Piacenza (2001).

<sup>30</sup> Refitolera: encargada del comedor del colegio o asilo.

El punto justo de cruce de las diferentes formas de conducción, cómo conducir a los niños para lograr que sean útiles a la ciudad, para que puedan alcanzar la salvación, para que sepan conducirse a sí mismos, como plantea Foucault, “la utopía fundamental, el cristal, el prisma a través del cual se perciben los problemas de conducción es el de la instrucción de los niños” (Foucault, 2009: 269).

La preservación de ese cuerpopreciado habilita nuevos campos de saber y técnicas para la crianza, y sujetos nuevos de conocimiento: el expósito y los huérfanos.<sup>31</sup>

No obstante, en la constitución de este dispositivo disciplinar<sup>32</sup> se pueden observar las líneas de fuga que representan los negros, zambos, pardos e indios en los tornos de las casas de expósitos. Un espacio que se creó para amparar a los niños y niñas blancos producto del infortunio de las mujeres que caían en desgracia al parir hijos por fuera del matrimonio se colmaba con infantes de las castas inferiores. Así, los esclavos encontraron una vía de escape para que sus hijos e hijas interrumpieran la descendencia de sumisión. Al mismo tiempo, la utilización de las castas inferiores de la casa de recogimiento intentaba superar las condiciones de vida en las ciudades que hasta fines del siglo XIX no contaban todavía con obras de infraestructura básica ni de saneamiento dando lugar a que enfermedades infectocontagiosas (tifus, fiebre amarilla, escarlatina, escorbuto, cólera) fueran enfermedades epidémicas o endémicas y a que las infecciones en

---

<sup>31</sup> El semanario de Agricultura, Industria y Comercio de Vieytes publica en 1802 y 1807 consejos para la crianza de los niños: “si los amamanta una nodriza participará de los defectos de su carácter; las nodrizas deben privarse de alimentos con gusto muy vivo, destetar sin que padezcan vigiliass ni queden atormentados; polvo de ojos de cangrejos para desarreglos intestinales; hay que examinar con atención sus llantos; los andadores los exponen a volverlos gibosos, se aconseja para los internos de la Casa ejercitarse con juegos propios de su edad, evitar los juguetes de colores vivos, cuando el niño los lleva a la boca, deben evitarse los pintados con plomo, cobre, óxido de hierro” (Croce, 2008: 5).

<sup>32</sup> El poder disciplinario no existió siempre sino que se formó y tuvo una trayectoria diagonal que atravesó la sociedad occidental. Como señala Foucault se constituyó dentro de las comunidades religiosas, luego se trasladó a las comunidades laicas que se diseminaron en el periodo previo a la Reforma. Cumplió una función política a partir del papel de oposición e innovación de las órdenes mendicantes en contraposición a la jerarquización del poder soberano. Luego, las técnicas disciplinarias se pueden ubicar en las prácticas del ejército y la pedagogía hasta llegar a finales del siglo XVIII con el panoptismo de Bentham. En los territorios colonizados como el nuestro se diseminaron en oposición a la esclavitud, muy consumidora de vidas humanas. Los jesuitas a partir de las repúblicas guaraníes y luego con el desarrollo de la pedagogía en colegios y universidades, fueron un “microcosmos disciplinario” (Foucault, 2007:91). Los sistemas disciplinarios tuvieron como objetivo tramitar y regular la multiplicidad de cuerpos que circulaban por los territorios. A través de los “medios del buen encauzamiento” la implementación de normas y reglamentaciones con sus “micropenalidades” se constituyeron en un poder fructífero que delimitó el campo pedagógico, médico y penal. Para profundizar este tema ver Foucault (2002, 1978 y 2007).

los partos provocaran la muerte tanto de las madres como de los recién nacidos. La mortalidad promedio de los expósitos desde 1779 a 1838 se estimó en un 40% (Croce, 2008).

Sin embargo, en ese conglomerado heterogéneo de infantes que constituyó el sujeto expósito descubrimos la insistente necesidad de una recodificación interna de las divisiones sociales vigentes en esa sociedad. Por un lado, se reconoció a través de real cédula la legitimidad civil de los expósitos como “sin diferencias de los demás vasallos honrados de la misma clase”. Por otro, los que se suponía eran hijos o hijas de esclavas quedaban en la casa con “pensión de perpetua servidumbre”.<sup>33</sup>

### **III. b. Las sociedades de Independencia**

La constitución del Estado Nación argentino tuvo sus derroteros durante todo el siglo XIX. Hemos sido socializados a través de la identificación y referencia con los caudillos y patriotas, la Revolución de Mayo, las guerras civiles.

La materialización de los alcances y límites territoriales y la condensación de ciertas regularidades que se plasman en las legislaciones son el resultado de prácticas sociales diversas que han ido contorneando las líneas provinciales y la constitución de un sujeto colectivo habitante de la Patria. Así, hasta la instauración de un arte de gobierno liberal que implicó necesariamente la unificación del Estado Nacional y la incorporación del mismo a un orden internacional de intercambio capitalista a fines del siglo XIX, podemos ubicar un desplazamiento de las prácticas con los menores de edad que se materializa a partir de una nueva razón gubernamental que tiene como objeto la barbarie y

---

<sup>33</sup> Por real Cédula del 19 de febrero de 1794 Carlos IV establece que todos los expósitos de ambos sexos existentes o futuros “sean tenidos por legítimos por mi real autoridad, y por legítimos para todos los efectos civiles generalmente y sin excepción (...) han de quedar mientras no consten sus verdaderos padres en la clase de hombres buenos del estado llano” (Irigoyen, 1924:269). Las discusiones sobre la utilización por parte de castas inferiores de la casa de expósitos habilitó a través de un pedido de la Hermandad de la Caridad la pensión para esos niños y niñas de “perpetua servidumbre” a favor de la misma institución. A su vez se denunciaba a las esclavas ya que incurrieran en un doble abuso “privando a sus legítimos dueños del dominio que en ellos tienen, cometiendo en esto un manifiesto delito de hurto, y al mismo tiempo gravando a una obra pía con unos dispendios iguales a los que se hacen para los españoles y libres que tienen derecho a ser admitidos mediante el espíritu a que se dirigió esta fundación cual fue evitar el deshonor que causa la fragilidad y el precaver la ruina espiritual de semejantes criaturas expuestas a peligro a causa de ser forzosa la ocultación de la madre” (citado en Seoane, 1977: 299).

como objetivo la civilización. En este sentido, llegar a la civilización implicaba un pasaje de un estadio presocial a uno social.

En este proceso se intensificaron los esfuerzos de unificación, lo que trajo aparejado la emergencia de *otros internos* (Delrio, 2010). Por un lado, los pueblos originarios sobre los cuales se inscribieron los discursos sobre el salvajismo y el estado permanente de extinción. Por otro, los que acentuaban el centralismo porteño en confrontación recíproca violenta e intestina con quienes defendían la soberanía de las provincias.

Así, la experiencia de las sociedades de beneficencia, la resignificación de las funciones de los defensores de menores, la intensificación de la ocupación territorial y el control de la circulación poblacional proliferaron en la sociedad posCaseros y fueron capitalizadas en el devenir de la laicización estatal.

### **III. b. 1. La beneficencia de las protecciones cercanas**

Los dispositivos disciplinares en el marco de las sociedades de independencia adquirieron una expansiva ampliación al incorporar en la gestión de los establecimientos a mujeres pertenecientes a las familias notables de las principales ciudades del territorio nacional.

La Sociedad de Beneficencia fue creada por Rivadavia en 1823 con el objetivo de promover la asistencia educativa de las niñas por parte de las mujeres de la oligarquía porteña.<sup>34</sup> En poco tiempo tuvo bajo su dirección todos los establecimientos públicos destinados a la educación y manutención de los niños o niñas huérfanos y expósitos. Además, tuvo la inspección del hospital de mujeres y la casa de partos “públicos y ocultos”. Cada año se entregaban los premios a la virtud para recompensar la “abnegación y el sacrificio, la bondad y el cariño” entre los humildes. También se administraba un Fondo para Pobres que brindaba ayuda económica a quienes carecían de recursos para satisfacer necesidades básicas.

La participación en el ámbito público de las mujeres de las elites implicó, por un lado, el afianzamiento de la legitimidad de una clase social gobernante en ascenso que extendía los valores moralizantes y los modelos de familia cristiana a

---

<sup>34</sup> Para Rivadavia: “Es eminentemente útil y justo acordar una seria atención a la educación de las mujeres, a la mejora de sus costumbres, a los medios de proveer a sus necesidades, para poder llegar al establecimiento de leyes que fijen sus derechos y sus deberes, y les aseguren la parte de felicidad que les corresponde” (Irigoyen, 1913:16).

sus asistidos. Por otro, posibilitó la organización y el intercambio de un grupo social considerado jurídicamente incapaz, y por lo tanto no reconocido con ciudadanía plena.<sup>35</sup> Como plantea Bonaudo, las mujeres confinadas al espacio doméstico consiguieron hacerse visibles utilizando su propia domesticidad “como ruta de acceso a la vida pública” (Bonaudo, 2006:74).

El intercambio de saberes y la necesidad de poner en marcha una sociedad fueron acercando a las mujeres a prácticas democráticas tales como la votación de las presidencias y comisiones, la dirección de las asambleas, el estudio de los presupuestos y gastos de los establecimientos, como la rendición de cuentas, las discusiones sobre las mejores maneras de regir las instituciones, los modelos educativos elegidos, el personal contratado, etc. Al mismo tiempo, el acercamiento cotidiano a los sectores subalternos habilitó la circulación de discursos moralizantes y la constitución de comunidades asentadas en el intercambio entre los benefactores y los receptores. No obstante, este punto de contacto habilitó a las mujeres de la elite a codificar y plantear públicamente como problemas sociales las dificultades de las familias asistidas.

El entrecruzamiento de los discursos morales de la caridad cristiana y los científicos de la *pedagogía* y la *medicina* en vigencia desarrollaron con vigor los dispositivos disciplinares<sup>36</sup>. En 1876 las escuelas fueron entregadas al Sr. Director General Domingo Faustino Sarmiento.<sup>37</sup>

En 1880 la Sociedad de Beneficencia pasó a ser dependencia del gobierno nacional dejando bajo su gerenciamiento las instituciones de asistencia social y las casas de expósitos y huérfanos.

---

<sup>35</sup> Con respecto a los trabajos que dan cuenta de las Sociedades de Beneficencia, son destacables los siguientes trabajos: Trueba (2007: 366-384), Bonaudo (2006: 70-97) y Dalla Corte Caballero (2011: 12-34).

<sup>36</sup> Los establecimientos se diversificaron y clasificaron por funciones, patología y población asistida. Esta especialización se refleja a fines del siglo XIX en la variedad de establecimientos bajo su control: la Casa de Huérfanas destinada a niñas entre 10 y 16 años; el Asilo Unzué para niñas *débiles* de 8 a 16 años; el Hospital General de Mujeres con servicio de maternidad y asistencia de *tuberculosas*; el Hospital Nacional de Alienadas, Asilo de Alienadas, Casa Correccional de Mujeres, el Hospital de Niños y consultorios oftalmológicos, el Hospital y Asilo Marítimo para niños y niñas convalecientes y débiles en general, La casa de Expósitos y sus dependencias, las escuelas de niñas y las primeras escuelas Normales.

<sup>37</sup> A partir de la sanción de la ley de Educación común de la provincia de Buenos Aires (1876) y la creación del Consejo General de Educación, las escuelas pasaron a la administración gubernamental. En la publicación del traspaso, la Sociedad manifestó: “La única aspiración en este momento es que su obra se perfeccione y se lleve adelante por los distinguidos encargados, bajo cuya dirección pone la ley las escuelas de niñas. Ellos con más ciencia sabrán levantarlas como corresponde a un país civilizado, en donde es ya convencimiento general que, sin educar e instruir a la madre, en vano será exigir a los hijos las virtudes de buenos ciudadanos gobernados por instituciones libres” (Irigoyen, 1913: 116).



La influencia de los médicos durante el desarrollo y ampliación de capacidades de las instituciones de internamiento fueron notables. Desde los orígenes del gobierno patrio las casas de expósitos y los orfanatos contaron con la asistencia de médicos como Juan de Dios Madera o Cosme Argerich, ambos fundadores de la Academia Nacional de Medicina (Croce, 2005). Durante el último cuarto del siglo XIX los directores en su mayoría fueron médicos, como Juan A. Argerich, Juan M. Bosch y Ángel Centeno, reconocidos por su labor profesional y considerados los más adecuados por su formación científica para administrar los establecimientos.

Las discusiones sobre los métodos de estudio en las escuelas y los medios de la crianza constituyeron una preocupación constante. También la implementación de reglamentos que en 1860 introducen la necesidad del registro de las situaciones cotidianas fue asignada a los directores de las Casas de Expósitos: “la necesidad de vigilar a los sanos y curar a los enfermos; llevar un libro para anotar los nombres de los niños enfermos con designación de sus molestias y de la que fue causa de su muerte; debiendo además explicar todo lo que crea conveniente y que pueda servir para la estadística higiénica de las enfermedades dominantes en la Casa de Expósitos, vacunar y visitar a los expósitos externos, reconocer los cadáveres de aquellos que se sospeche que la muerte no haya sido natural: examinar la salud de las amas y atender el botiquín” (Irigoyen, 1913:276).

Los asilos y escuelas que fueron delegados por la Sociedad de Beneficencia a órdenes religiosas cumplieron el objetivo de instrumentar la formación de los niños y niñas en los oficios y de esta manera prepararlos para el trabajo. La instrucción primaria e industrial se complementó con clases de canto, gimnasia, ejercicios militares, de música instrumental de bandas y orquesta. Se diseminaba la *moral cristiana*, la *higiene personal* y los *modales* (Irigoyen, 1913).

La Sociedad de Beneficencia de la provincia de Santa Fe (1860) fue fundada por el gobernador Pascual Rosas con la función de “el cuidado de los hospitales y de los establecimientos públicos que se fundasen, dirigidos al bien de las personas y al alivio de la humanidad doliente”. Tanto la Sociedad de Beneficencia de Rosario (1854) como la Sociedad Damas de Caridad de la ciudad de Rosario (1968), a diferencia de las de Capital y Santa Fe, se crearon con total independencia del poder político; sin embargo, las asociadas pertenecían a la elite

política de la ciudad. La santafesina se orientó principalmente en la gestión de instituciones hospitalarias. En Rosario coexistieron las dos asociaciones; la primera tuvo bajo su tutela el Hospital de Caridad (1855) y el Asilo de Mendigos y Dementes (1888), la segunda fundó y tuvo a su cargo el Hospicio de Huérfanos y Expósitos, donde se alojaron niños y niñas desde 1879 hasta el 2012.

Los dispositivos disciplinares que vemos ampliarse durante este período posibilitaron la emergencia de los enunciados que luego legitimaron los saberes científicos y la invención de la pediatría en nuestro país. El estudio de las enfermedades propias de la edad y la disposición de los espacios dividiendo a sanos de enfermos habilitaron que las observaciones, el examen y en especial la escritura involucraran el cuerpo preciado de niños y niñas como un “plasma gráfico que los registra, los codifica y los transmite a lo largo de toda la escala jerárquica” (Foucault, 2007:70). Así, mientras se ejerció ese poder constante, se crearon objetos nuevos de conocimiento.

### **III. b. 2. Los Defensores de Menores**

Las funciones de los Defensores de Menores quedaron establecidas en el derecho patriótico con la creación del Ministerio Pupilar en 1814. El Defensor, letrado o no, debía ser un ciudadano de *fortuna y probidad*. Si bien se sostenían las mismas atribuciones que en la colonia, durante este lapso fueron ampliándose progresivamente; así, en 1840, también se le asignaba la competencia de *defensa de pobres y dementes*. Intervenía de oficio en todo asunto referido a los derechos o intereses de los huérfanos. Desde 1864 no solo podían pedir informes a los funcionarios o las autoridades de las instituciones que alojaban niños y niñas, sino que podían inspeccionar los establecimientos *dando cuenta de los abusos o defectos que notaren*. Tenían la potestad de *entrega* de los niños y niñas sin padres o abandonados a sus familiares indirectos o de realizar las llamadas *colocaciones* en familias *decentes*, práctica ampliamente extendida que mitigaba la tensión económica de los establecimientos de acogimiento.

Los Defensores de Menores debían velar para que los menores de edad recibieran educación primaria y atendían las quejas por *malos tratamientos a menores, dados por padres, parientes o encargados*<sup>38</sup>. Al mismo tiempo, intervenían en los casos en que los progenitores reclamaban a sus hijos e hijas

---

<sup>38</sup> Ley 1144, Art. 3º.

previamente expuestos en las instituciones y se encontraban con la oposición de las damas de beneficencia.

La relación de los Defensores con los menores de edad estuvo marcada por vastos conflictos. Las *colocaciones* no siempre resultaban como se esperaba, los niños o niñas decidían abandonar esos hogares tornándose un aprieto para quienes se constituían en denunciante de esas situaciones. El Defensor oficiaba de mediador en los conflictos familiares y extrafamiliares. Asimismo, las *colocaciones* fueron ampliándose permitiendo, ya en 1880, que se pudieran establecer *contratos de locación* entre los menores de edad y particulares para el aprendizaje en oficios (Aversa, 2010).

Durante este lapso vemos surgir otros arreglos institucionales. Si durante la colonia el *depósito* era la tecnología que permitía a los Defensores llevar adelante la acción de incorporar infantes a una familia diferente a la de origen, en esta etapa su significado se desplazó para designar el lugar en donde se desempeñaba una acción de aprendizaje o corrección. Sin embargo, no era un espacio creado para tal fin ya que se trataba de instituciones con objetivos sociales preestablecidos que reestructuraban su funcionamiento para incorporar a los menores de edad. Así, en 1875 se creó el Depósito Correccional de Menores<sup>39</sup>, en donde podían alojarse menores de edad varones con la autorización de los padres, tutores o autoridades, con el objeto de instruir marineros (Reglamento Régimen Interno Depósito Correccional de Menores para Marineros, 1877). En la ciudad de Rosario, la Sociedad de Beneficencia creó el depósito de menores mujeres en el Hospital de Caridad “con el objeto de que algunas menores en peligro de perderse puedan apartarse de las corrientes del vicio y tornar a su buena vida y costumbres, que las haga felices y útiles a sí mismas y a la Sociedad” (Memoria de la Sociedad de Beneficencia, Rosario 1894: 22).

### **III.b.3. Las colocaciones como disposiciones tácticas frente al enemigo**

El desafío de la construcción de un orden burgués se enfrentaba con la ausencia tanto de fuerza de trabajo como del capital. Los pilares de la economía se asentaban sobre la actividad mercantil y la ganadería interprovincial, afectados por las luchas internas y la irrupción de los “malones”.

---

<sup>39</sup> Sobre el Depósito Correccional de Menores consultar Conte (2010). Sobre las colocaciones con destinos laborales consultar Aversa (2010: 35-52).

El control de la circulación poblacional se vio intensificada remitiendo compulsivamente a vagabundos y desertores al servicio de armas, a trabajos públicos de las colonias fronterizas o la actividad estacional agrícola (Bonaudo, 2000).

Las Campañas del Desierto (1878-1885) permitieron la ampliación de los territorios nacionales y muy especialmente las tierras para pastoreo, las cuales en las hasta entonces líneas de frontera se encontraban sobreexplotadas (Mases, 2010).

El discurso de la civilización permeó la vida cotidiana, *entrar y/o traer* a la *civilización* fue la grilla de inteligibilidad por donde se legitimaron las prácticas con la población indígena (Delrio, 2010). La ampliación de las fronteras y la constitución de un territorio Estado Nación fue el resultado del control del pasaje del “salvaje” al orden civilizado.

El *sistema de distribución* de la población indígena abarcó desde la encarcelación de los varones jóvenes y adultos en la isla Martín García, la colocación de mujeres, niños y niñas en las casas de familia de la elite de las principales ciudades hasta la conformación de asentamientos en zonas rurales del Litoral o en Tucumán, donde bajo custodia se los empleó en los ingenios azucareros.<sup>40</sup>

La llegada al puerto del contingente indígena agolpaba a las familias influyentes que, con una carta de recomendación de funcionarios, retiraban principalmente niños, niñas y mujeres jóvenes para el servicio doméstico. Los trabajos referidos a este tema muestran la arbitrariedad con que se realizaron estas *colocaciones* provocando la reacción de muchos periodistas y personalidades. Se solicitó la participación de la Sociedad de Beneficencia para efectivizar la distribución de *esa* población<sup>41</sup>. Los niños y niñas colocados en las familias *decentes* eran bautizados y con este acto se los inscribía bajo la tutela de quienes los tenían a su cargo. Esa captura identitaria y la apropiación de niños y niñas inaugurada en este lapso la que veremos luego repetirse como otra tragedia, también a fines de un siglo y de la misma manera bajo la codificación de un enemigo interno.

---

<sup>40</sup> Sobre el Sistema de “distribución” de la población indígena ver Mases (2010).

<sup>41</sup> “Durante los años 1879 y 1880 la acción de la Sociedad estuvo también consagrada a la colocación de los cautivos redimidos en poder de los indios, y de los indios tomados o convertidos por las misiones cristianas organizadas al efecto. La colocación de ellos entre las familias que querían tomarlos bajo su guarda la hacía la Sociedad mediante un convenio escrito, en que se les aseguraba educación, bienestar material, etc.” (Irigoyen, 1913: 120).

Los Defensores intentaron interferir en la discrecionalidad de estas acciones a partir del decreto nacional N° 11.316 de 1879<sup>42</sup>, que disponía un procedimiento para la colocación en familias de los menores de edad indígenas. El mismo contemplaba la formalización de un contrato de servicios como contraprestación del alimento, el vestido, la educación y un salario proporcional a las tareas realizadas. Los Defensores debían registrar y supervisar la colocación de los niños y niñas. Sin embargo, según muestra el trabajo de Mases (2010), esta reglamentación no tuvo alcance ni impidió el *espectáculo bárbaro* que siguió ocurriendo.

Durante este proceso comenzaron los conflictos entre la Sociedad de Beneficencia y los Defensores.<sup>43</sup> La primera se atribuía la potestad de la colocación tanto de los niños y niñas indígenas como de los huérfanos, huérfanas y expósitos. Los segundos, al ampliar sus atribuciones, pretendían supervisar tanto los establecimientos como la distribución de los menores de edad. A su vez, los médicos del Departamento Nacional de Higiene creado en 1880 denunciaban con frecuencia la falta de higiene y las malas condiciones de los establecimientos, al punto de que los Defensores llegaron a negar el ingreso de niños y niñas (Villalta, 2010).

Las tensiones y discusiones sobre la tutela de los *expósitos* y *colocados* fueron configurando nuevas claves de lectura de los problemas de niños y niñas.

### **III. c. La gubernamentalidad moderna. Un arte de gobierno frugal**

La incorporación de los países periféricos como la Argentina al mercado mundial en constante expansión alcanzó a conjugar un régimen político que articuló los intereses de las clases terratenientes beneficiarias de la ampliación territorial y modernización económica, con la de los inversores extranjeros del comercio y el transporte. Los medios de comunicación, naves y locomotoras a vapor acercaron los continentes y posibilitaron el intercambio de bienes y personas. Las industrias asociadas a la exportación de cueros, carnes, lanas,

---

<sup>42</sup> Decreto N° 11.316 del 22 de agosto de 1879, en el Registro Nacional, año 1879, tomo VII, p. 148 citado en (Mases, 2010: 128).

<sup>43</sup> Sobre los conflictos entre la Sociedad de Beneficencia y los Defensores de Menores en esta etapa ver Klugar (1989: 411-430 y Villalta (2010: 71-93). Sobre los conflictos por las colocaciones, Trueba (2010: 53-69).

cereales, lino y la producción agropecuaria comenzaron a demandar mano de obra para su desarrollo.

Se produjo una explosión demográfica a fines del siglo XIX, tanto por la inmigración extranjera como por las migraciones internas, que modificó radicalmente la vida en las ciudades portuarias. La población creció vertiginosamente. La inmigración, entre 1880 y 1930, llegó a los seis millones de extranjeros, retornando a su lugar de origen unos dos millones ochocientos mil (Moreno, 2004: 181).

La inmigración a fines del siglo XIX y principios del XX fue tenida en cuenta por los gobernantes como un vehículo que posibilitaría la formación de la sociedad civilizada y una manera de poblar el *desierto* territorial. La expansión del pauperismo urbano se hizo sentir rápidamente ya que la densidad poblacional se concentró en las principales ciudades portuarias y en algunas urbes pampeanas. Prontamente, el aprecio por los inmigrantes por parte de la oligarquía fue dando lugar a la desconfianza que provocó lo que se consideraba la predisposición o las determinaciones *mórbidas* de algunas *razas* de extranjeros, dirigentes obreros y *agitadores del orden público*.

El intercambio entre continentes sólo pudo incrementarse a partir de la invención de ciertas libertades: libertad de mercado, de vender, de comprar, libre ejercicio de la propiedad, libertad de expresión, etc.

Este proceso fue posible con el surgimiento de un nuevo arte de gobernar, el liberalismo. El liberalismo conjugó tres rasgos fundamentales, el mercado como *ámbito de veridicción*, la *limitación de la práctica gubernamental* a partir del cálculo de la *utilidad pública*, y por último la posición de Europa como *región de desarrollo económico ilimitado con respecto a un mercado mundial* (Foucault, 2008:81).

Así, la gubernamentalidad moderna surgió de un refinamiento interno de la razón de Estado. Debió limitar el ámbito de intervención causado por una reglamentación indefinida, a partir de descubrir la existencia, los mecanismos y los efectos de la naturalidad de los fenómenos sobre los que recaía su práctica. En este sentido, como plantea Foucault, un nuevo régimen de verdad encontró su expresión y su formulación en la economía política. La economía política puso de manifiesto la existencia de fenómenos, procesos y regularidades que se produjeron en función de mecanismos inteligibles y que condicionaron el éxito o

el fracaso de una acción gubernamental. Por lo tanto, dada la naturaleza<sup>44</sup> propia de los objetos y de la misma práctica de gobierno, la razón gubernamental que surgió fue autolimitativa (Foucault, 2008).

La autolimitación del gobierno estuvo regida por varios principios. Principalmente, el conocimiento de la naturalidad de los fenómenos encauzaría la práctica gubernamental hacia lo que le conviene al gobierno; desconocerla daría cuenta de la torpeza del mismo. A su vez, los propios objetivos de gobierno limitarían su accionar al elegir los medios para llevarlos adelante. De la misma forma se dio la división reflexiva de lo que era preciso hacer y lo que no convenía en el dominio de la práctica gubernamental. Así, las objeciones ya no recayeron en el abuso de la soberanía sino en el exceso de gobierno; la cuestión principal se tornó “cómo no gobernar demasiado” (Foucault, 2008: 29).

En base a estas prácticas autolimitativas fue contorneándose el mercado como el ámbito que revelaba la verdad. En la razón de Estado el mercado estaba regido por múltiples reglamentaciones que establecían los procedimientos de fabricación y venta de los productos y propugnaban alcanzar el *precio justo* que se establecía a partir de una relación determinada entre el trabajo realizado, las necesidades de los comerciantes y la de los consumidores. Para el liberalismo, el mercado respondía a mecanismos naturales, espontáneos que establecían el *precio natural* de un producto, que expresaba la relación adecuada entre el costo de producción y la amplitud de la demanda. Así, el mercado revelaba algo que se concebía como verdad, un saber que permitía a los gobiernos discernir la mejor elección de sus prácticas.

Un segundo punto de anclaje de esa nueva razón gubernamental fue que las intervenciones de gobierno comenzaron a orientarse por la *utilidad pública*, entendiéndola como intereses tanto individuales como colectivos. La práctica de gobierno en función de la utilidad posibilitó la formación de un derecho público y administrativo. El interés fue el concepto que englobó tanto el principio del intercambio en el mercado como el criterio de utilidad pública.

---

<sup>44</sup> La naturaleza que la economía política plantea no se refiere a un descubrimiento de los derechos naturales anteriores al ejercicio de la gubernamentalidad: “Para ésta (la economía política) la naturaleza no es una región reservada y originaria sobre la cual el ejercicio del poder no debe tener influjo, salvo que sea ilegítimo. La naturaleza es algo que corre por debajo, a través, dentro del ejercicio mismo de la gubernamentalidad. Es la hipodermis indispensable. Es la otra cara de algo cuya faz visible, visible para los gobernantes, es la propia acción de éstos” (Foucault, 2008: 33).

A partir de la razón del menor Estado, el gobierno no tuvo influjo directo sobre las cosas y las personas, sólo estuvo legitimado en el Derecho y la Razón para intervenir cuando se trató de acontecimientos que revestían un *interés* para individuos o colectividades.

Es importante remarcar que los individuos se encontraban ligados y eran elementos fundamentales de la naturalidad económica, tanto por su número, salud, longevidad, manera de comportarse, etc. De esta manera, con la introducción del principio limitativo de la práctica gubernamental se produce una duplicación: “los propios sujetos de derecho sobre los cuales se ejerce la soberanía política aparecen como una población que el gobierno debe manejar” (Foucault, 2008: 40).

Aquí vemos surgir el núcleo problemático del liberalismo ya que solo puede funcionar si hay efectivamente una serie de libertades garantizadas. Sin embargo, la producción y consumo de esa libertad debió ser administrada y organizada para garantizar la seguridad y limitar todo lo que intentara amenazarla. Al mismo tiempo que se produjo la libertad, se creó aquello que amenaza con destruirla, por lo tanto el liberalismo organizó y administró las condiciones en que se consiguió ser libre. Según Foucault, para el liberalismo “Es preciso por un lado producir la libertad pero ese mismo gesto implica que por otro se establezcan limitaciones, controles, coerciones, obligaciones apoyadas en amenazas, etc.” (Foucault, 2008:84). Así, ese arte de gobierno que trabaja a distancia arbitró a cada instante la libertad y la seguridad de los individuos alrededor de una noción inédita: el peligro.

### **III. c. 1. Las familias en el ensamblaje moderno**

Comenzado el siglo XX los peligros de la vida cotidiana se convirtieron en el correlato de la libertad individual. El miedo a la enfermedad, la degeneración de la raza, la de-natalidad, el infanticidio promovieron encendidos discursos sobre la necesidad de que las autoridades tomaran cartas en el asunto. En ese momento el proceso de laicización que la generación del 80 había impulsado configuró un andamiaje institucional público complejo y heterogéneo. El Estado llevaba el registro de los nacimientos, casamientos, defunciones. Tenía a su cargo la enseñanza pública y obligatoria luego de que se disputaran los puntos de vista



sobre la enseñanza religiosa, mixta y el control gubernamental.<sup>45</sup> Había centralizado el funcionamiento de los establecimientos hospitalarios a través de la creación del Departamento Nacional de Higiene (1880). La creación de la Asistencia Pública de la Capital (1883), cuando ésta se federalizó, tuvo influencia en la ciudad de Buenos Aires y en algunas ciudades del país. La misma se dividió en la Administración Sanitaria (a cargo de la higiene y profilaxis) y la Asistencia Pública (a cargo de la asistencia hospitalaria y a domicilio)<sup>46</sup>.

La emergencia de nuevos objetos y saberes abonaron las bases del orden moderno en la Argentina. Lo que podemos apreciar es la desterritorialización de los dispositivos del ensamblaje anterior hacia una proliferación heterogénea, una trama disciplinaria que comenzó a recubrir la sociedad en su conjunto donde se entrecruzaron saberes y técnicas de gobierno de la infancia. Los mapas conceptuales de la medicina, la psiquiatría y el positivismo jurídico dieron las coordenadas a nuevos discursos que comenzaron a problematizar la necesidad de que el Estado extendiera su potestad para limitar los derechos de *ciertos* padres.

Así, tanto la instrucción, el cuidado del cuerpo, la protección y la reforma se tornaron objetivos científicos y políticos. La heterogeneidad de los dispositivos disciplinarios (escuela, hospital, colonia, hogar) fueron acoplándose con otros tipos de racionalidades y tecnologías dando lugar a los dispositivos de seguridad.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ley nacional 1420. De Enseñanza Común. Art. 1. “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”. Art. 2 “La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene”.

<sup>46</sup> Para un análisis exhaustivo de este tema ver Campana (2012).

<sup>47</sup> Los dispositivos de seguridad surgen a partir del desbloqueo epistemológico que provocó la racionalización del azar y las probabilidades en la construcción de datos estadísticos. Pueden reconocerse a partir de la práctica médica de inoculación como técnica de prevención de las enfermedades endémicas y epidémicas. A su vez se pueden rastrear con el problema de la escasez de alimentos y los mecanismos que regulan la circulación de los granos. A partir de la imposición de la libertad de circulación y comercio de granos como forma de evitar la escasez y la carestía. Así el concepto que surge es el de *población*, con sus porcentajes, sus modulaciones, sus índices. La población manifiesta la naturalidad de determinados fenómenos al constatarse la regularidad de los mismos. Los dispositivos de seguridad se proponen “aprehender” la realidad de las cosas donde se producen alejándose del punto de vista de su prohibición o de su obligatoriedad, y afianzándose desde el plano de la realidad efectiva. Este saber permite hacer visible la evidencia de que la población se modifica a partir de la intervención de determinados mecanismos. Tal es así que el objetivo final de los dispositivos de seguridad es dirigir la población y los individuos, las series de individuos son “el instrumento, relevo o condición para obtener algo en el plano de la población” (Foucault, 2009: 63). Para el desarrollo de los dispositivos de seguridad ver Foucault (2009).

A diferencia de la disciplina que se ejercita sobre el cuerpo de los individuos, la seguridad se ejerce sobre el conjunto de la población. Ambas tramitan multiplicidades: la primera organiza el espacio, establece las jerarquías de las relaciones de poder y los efectos funcionales específicos de esa distribución; la segunda gestiona las multiplicidades que refieren a una serie de acontecimientos aleatorios posibles a través de un cálculo de probabilidades (Foucault, 2009). El espacio de intervención de la seguridad es el *medio* en donde se despliegan las causas y efectos del fenómeno en cuestión.

Mientras que los primeros se desarrollaron en contacto directo con el cuerpo de los niños y niñas, los segundos tendieron a modificar el *medio* a través del cual los infantes crecían: las familias.

La familia relacional colonial fue dando paso a la familia nuclear alrededor de la cual se articularon los imperativos sociales. Contemplada como *la cédula básica de la sociedad*, la soberanía del padre se fortaleció, siempre y cuando pudiera cumplir con el objetivo de dirigir a su esposa y su descendencia. La soberanía de la madre se delineó en los límites de la domesticidad: ama de la casa, cuidadora atenta del cuerpo de los infantes. Esta nueva configuración familiar emergió de un proceso múltiple en el que se articularon discursos y prácticas de los espacios gubernamentales, religiosos y filantrópicos. En este pasaje, la familia dejó de ser un modelo para pasar a ser un instrumento, un centro de apoyo fundamental. Por un lado, como garante del funcionamiento de los aparatos disciplinarios; por otro, como blanco de intervenciones que tuvieron como finalidad alterar, conducir, modelar la población infantil. En el primer caso, la función primordial fue fijar los niños y niñas a los aparatos disciplinarios, lo que implicó contar con la soberanía materna para complementar y garantizar el normal desempeño de los mismos. Tanto la escuela como el hospital, por nombrar los sistemas disciplinarios clásicos alrededor de los cuales se fueron formando los sujetos infantiles<sup>48</sup>, no podrían funcionar sin que la familia cumpliera con requisitos indispensables tales como horarios, tratamientos, tareas, rutinas, autorizaciones, acompañamiento de los acontecimientos institucionales. A su vez,

---

<sup>48</sup> Para ver la influencia del discurso pedagógico en la delimitación del sujeto alumno ver Carli (2001). Incorporando una distinción a la tradición que lee la minoridad en contraposición a la niñez, Zapiola explora la configuración de una tríada (niños, hijos, alumnos); (niños, hijos alumnos, trabajadores) y menores (Zapiola, 2009: 69-81). En la interconexión del discurso médico y el pedagógico ver Leonetti (2011: 31-52).

otra característica del ensamblaje moderno fue que la familia se convirtió en el “punto cero donde los diferentes sistemas disciplinarios se enganchan entre sí. Es el intercambiador, la confluencia que asegura el paso de un sistema disciplinario a otro” (Foucault, 2007: 106). Así, cuando un infante era rechazado por algún sistema disciplinario por “indócil”, por “anormal”, se convocaba a la familia para su *devolución* y esta debía buscar otro sistema de disciplina, tomarlo a su cargo y derivarlo adonde se tratara la patología, en definitiva hacer pasar niños y niñas de un lugar a otro.

Por consiguiente, si durante la etapa anterior se buscaba reforzar la autoridad del padre, interlocutor de pleno derecho, vemos surgir en esta etapa el afianzamiento de los discursos sobre las obligaciones parentales y muy especialmente el supuesto de la naturalidad de los lazos de crianza por parte de las madres. La revigorización de la familia se comprendió a raíz de su labor como “nexo de terminaciones nerviosas de aparatos exteriores a ella” (Donzelot, 2008:90) que aseguraba, así fuera como horizonte, la utilidad social de los miembros que gestaba en su seno.

Sin embargo, cuando los objetivos no lograban plasmarse o se resentían a causa de la falta de autonomía económica de los grupos familiares, las necesidades y pedidos de asistencia se tradujeron en “índices de inmoralidad” que acarrearán consecuencias negativas en la vida de los más chicos. Sumado a ello, la ilegitimidad de los nacimientos; como plantea Cosse, si en el pasado no habían experimentado el peso de las prescripciones, comenzaron a ser un criterio para evaluar la respetabilidad y la decencia de las personas (2006).

En estos casos, la autonomía familiar se cuestionaba y el accionar de padres y madres se convertía en el foco de atención y el argumento legitimador que llegaba a bregar por la *suspensión* de la patria potestad ejercida por los progenitores para desplazarla hacia la *tutela* estatal.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> El Código Civil de 1871 delimitó y reguló legalmente las responsabilidades y los derechos de padres y madres respecto de sus hijos; al mismo tiempo determinó la legitimidad e ilegitimidad de los hijos en función de las condiciones del origen del nacimiento. En la primera versión existían cinco categorías de hijos: legítimos, naturales, incestuosos, adulterinos y sacrílegos. Los legítimos eran los concebidos dentro de la institución matrimonial; los naturales provenían de una pareja no casada legalmente y podían ser reconocidos, salvo que la madre se hubiera casado con quien no era el padre biológico. Los incestuosos provenían de progenitores con impedimentos de parentesco; los adulterinos eran concebidos por fuera del matrimonio. Los sacrílegos eran los nacidos de clérigos o personas con voto de castidad; esta figura quedó sin efecto con la Ley de Matrimonio Civil en 1888. Los tres últimos no tenían derecho a conocer la paternidad ni la maternidad de la que provenían, no tenían derecho a herencia y sus padres no podían ejercer la

Vemos surgir en este momento el ámbito de *lo social*, un *género híbrido* que se articuló alrededor de los discursos que examinaron los acontecimientos que ponían en *peligro* a los más chicos y a aquellos que los volvían *peligrosos* (Villalta, 2010a; Torrado, 2004; Beloff, 2004). La reconfiguración de una *cuestión infantil* se entrelazó con sensibilidades diversas, argumentaciones encontradas y nuevas tecnologías de gobierno que alentaron la necesidad de constitución de un sujeto capaz de autocontrol y previsibilidad (Elias, 1998).

### **III. c. 2. En búsqueda de la *profilaxis del abandono*: La oficina de *Recepción***

Defensores, médicos, filántropos, clérigos, damas de caridad construyeron una red argumental de codificación de los conflictos con los que se enfrentaban en el ejercicio cotidiano de sus tareas. Lo que se evidenciaba cada vez con mayor intensidad era el incremento de los niños y niñas entregados en las instituciones de alojamiento, que se traducía en las dificultades económicas para sostener los establecimientos con las pautas de higiene que los especialistas prescribían. Al mismo tiempo, las preocupaciones se centraron en la dispersión de los infantes que eran devueltos sin poder comprobar con exactitud si se trataba efectivamente de sus progenitores o familiares.

Las discusiones que se suscitaron a partir de los pedidos de restitución de los menores de edad por parte de sus familiares alentaron las demandas de la Sociedad de Beneficencia hacia las esferas gubernamentales para definir los límites del ejercicio de la patria potestad de quienes *abandonaban* a sus hijos. Esta concreción se tornaba necesaria al manifestarse las dificultades en la colocación de los infantes por el temor de los guardadores a que fuesen luego reclamados por sus padres o madres biológicos, lo que sucedía en forma reiterada.

A su vez, los defensores eran protagonistas de los reclamos entre los progenitores y las personas que alojaban a los niños y niñas en sus casas. Estos últimos argumentaban el incumplimiento de un acuerdo previo entre las partes, denunciando a los padres de abandono en las defensorías. A su vez, los defensores recibían pedidos para habilitar el alojamiento de los infantes con los argumentos

---

patria potestad. Es importante remarcar que la patria potestad era ejercida por el padre únicamente salvo en caso de fallecimiento, cuando quedaba en poder de la madre. En el caso de los hijos e hijas naturales era ejercida por quien lo hubiera reconocido. Cuando los niños y niñas eran abandonados o expuestos sin conocimiento de los progenitores, la patria potestad se perdía.

de carencias materiales y la necesidad de trabajar que imposibilitaba la crianza por parte de los progenitores y eran testigos de las limitaciones que sufrían al querer recuperar a sus hijos e hijas (Villalta, 2010a, Aversa, 2010). Nuevas racionalidades políticas fueron alimentadas por los discursos que bregaban por las obligaciones parentales y la necesidad de la *educación moral de las madres, causa primordial del abandono*.<sup>50</sup> A su vez la *inmoralidad* se ponía de manifiesto cuando los padres retiraban a los niños y niñas en la edad en que podían trabajar, habiendo adquirido calificación a través de la educación industrial de los establecimientos. Se consideró también un abuso y especulación la comprobación de que los lactantes expuestos eran luego cuidados por sus mismas progenitoras, que se empleaban en la casa como amas de leche.

El abandono se constituyó en una categoría que diversificó la antigua clasificación, como plantea un médico practicante de la Casa de Expósitos, “Las leyes modernas comprenden bajo el precioso título de protección a la infancia tres categorías de niños: los expósitos, los abandonados y los huérfanos” (Padilla, 1892: 11).

Entre los elementos que aportaron a la nueva lectura de los problemas infantiles constó la modificación de la recepción de niños y niñas en las casas de expósitos. La discusión sobre la suspensión del torno<sup>51</sup> se llevó adelante a partir de las resistencias que se evidenciaron entre los médicos y Defensores con la Sociedad de Beneficencia por el funcionamiento de los establecimientos. Los conflictos planteados en la discusión de los actores señalados dan cuenta de los cambios en el ensamblaje que se desplaza de la mirada de los internos, a los que había que preservar y educar, hacia la de los adultos, quienes tenían el deber *natural* de hacerse cargo de la crianza de los niños y niñas. La designación de una

---

<sup>50</sup> Estudiando la mortalidad infantil, el Dr. Canevari planteaba la necesidad de educar a las madres que no sabían amamantar a sus hijos y proponía a su vez la implementación de “una ley que como la Ley Roussel francesa que obliga a que cada madre críe a su hijo, castiga con penas severas a aquellas que no lo hacen para entrar como amas, no pudiéndolo ser, sino en el caso de que su hijo hubiese muerto o tenga pruebas de que está lactándose al seno de otra ama o haya cumplido siete meses” (Canevari, 1904: 79-80).

<sup>51</sup> Como planteaba Padilla en su tesis para adquirir el grado de doctor: “El torno invita pues a abandonar: rompe los vínculos de familia. El torno mismo puede ser un elemento que favorezca la impunidad del infanticidio, pues no son raros los casos en los que se han arrojado por él niños inertes sin que sea permitido averiguar cuál es la mano que los lleva. Decíamos que bajo el punto de vista moral, higiénico y humanitario, era necesaria la suspensión de ese aparato indigno de una sociedad inculta” (Padilla, 1892:24)

comisión de notables<sup>52</sup> con el objeto de estudiar las “causas del *abandono*” dio pie para la reelaboración de la admisión de los niños y niñas. A partir de la creación de la Oficina de Recepción “bajo la garantía del más absoluto secreto” solo se admitía a los niños entregados por sus padres, o con autorización de los mismos, quienes debían demostrar la necesidad *de orden material o moral* por la cual hacían la entrega.

La Oficina debía proceder a realizar las investigaciones pertinentes con el fin de comprobar si el infante se encontraba en condiciones de admisión. Se estableció la renovación cada seis meses de la autorización de permanencia en la institución, siempre y cuando los depositantes demostraran que las causales que habían motivado la admisión subsistían. Esta nueva tecnología posibilitó el registro de lo que se consideró las causas *morales* o *materiales* de las entregas de los infantes. El contacto en el umbral<sup>53</sup> habilitó un conocimiento nuevo que alimentó conceptualmente la ley de Patronato de Menores de la Argentina (10.903) de 1919.

En el intercambio de agentes profesionales, judiciales y filantrópicos con las familias pobres, muchas de ellas inmigrantes, se configuró un campo de prácticas discursivas de fuerzas morales e intereses contrapuestos aunque, en ocasiones, recíprocos. Las dificultades materiales eran reconocidas como causa del ingreso de niños y niñas ya que en oportunidades se evidenciaba por parte de las autoridades y se esgrimía por parte de madres y padres, quienes argumentaban su condición de *naturales*, viudos, insolventes, o pobres de solemnidad como justificaciones para acceder a los servicios brindados por las instituciones

---

<sup>52</sup> La comisión investigadora estuvo a cargo de Luis Belúastegui, Lorenzo Anadón, José A. Terry, Bernardino Bilbao, Nicanor Gonzalez del Solar, Angel M. Centeno, Carlos Ruiz Huidobro, monseñor Gregorio Romero, Francisco L. García, Francisco Ayerza y Juan J. Díaz. El informe del estudio remitido al presidente Roca en 1900 da cuenta de que el hospicio es “un centro de abusos y hasta de especulación mercantil”. El 80% de los niños entregados eran llevados por personas extrañas, sin parentesco. Las pocas madres que entregaban a sus hijos argumentan como única razón las dificultades para encontrar trabajo teniendo que amamantar al niño. También muestra el informe lo que se consideraba un negocio de las parteras, las que entregaba a los niños con una señal que permitía reconocerlos para que fueran recuperados por sus madres, con el objeto de cobrar el sueldo correspondiente por su cuidado como amas de leche. Se expresaba, asimismo, la práctica de mujeres de posición social que acompañaban en sus carruajes a las madres para que abandonaran a sus hijos en la Casa de Expósitos y emplearlas así como amas de leche en sus casas. Queda también establecido que el 82% de los niños y niñas alojados eran extranjeros y que aunque el art. 307 del Código Civil establecía que los padres que exponían a sus hijos/as en instituciones perdían su patria potestad, esto no se cumplía ya que los niños y niñas eran devueltos “con menos formalidades que las que se requieren para entregar el último animal de la República” (Irigoyen, 1913:289).

<sup>53</sup> Sobre el nuevo saber en el umbral de las instituciones ver Fernández (2009: 53-63).

(Lionetti, Miguez, 2010). Al mismo tiempo los primeros intentaron incidir e imponer un deber ser de la maternidad y las responsabilidades parentales argumentando los lazos de sangre y la naturalidad afectiva que los envolvía. Sin embargo, en el intento de regularización de las relaciones familiares, esa trama cotidiana mostraba la distancia que se producía entre las aspiraciones de los agentes públicos y caritativos y los comportamientos de los asistidos.

### **III. c. 3. La mortalidad infantil. Un desbloqueo epistemológico de la medicina**

La medicalización de la maternidad fue un proceso que se desprendió entre otros elementos de la preocupación por la mortalidad infantil y la de-natalidad comprobada por médicos e intelectuales a principios de siglo XX. Ambos problemas fueron ubicados como dificultades de mujeres que daban cuenta de la *inmoralidad, ignorancia y desnaturalización* de los comportamientos femeninos. Si el primero reforzaba la apreciación de familias mal constituidas<sup>54</sup>, la lactancia artificial y la mala alimentación de niños y niñas a causa de la ausencia de la madre, el segundo era signo de *decadencia, degeneración* y declinación de la función natural de las familias y en especial de la *frivolidad* y *egoísmo* de las mujeres (Nari, 2004; Torrado, 2004).

La estadística posibilitó la visibilidad de nuevos objetos, su codificación y la génesis de tecnologías para el abordaje de los problemas localizados. El discurso médico pediátrico inició su experimentación en los establecimientos de acogimiento infantil y fue deslizándose hacia otros campos de actuación. Esta des-territorialización fue creando nuevos escenarios que podemos distinguir en torno a la salud materno-infantil. Es importante aclarar que la medicina siguió presente en los ámbitos asilares, sin embargo la pediatría fue configurando un espacio propio e inventó una modalidad que intentó evitar los abandonos y mitigar la muerte de

---

<sup>54</sup> “El estudio de los niños expósitos trae aparejado el de la ilejitimidad, pues es sabido que la inmensa mayoría de esos desgraciados niños son el fruto de relaciones ilícitas. Todos los que se han ocupado de higiene infantil han notado que la mortalidad de los hijos ilejítimos era muy superior a la de los lejítimos, y que esta relación no solo era cierta para los primeros meses de vida, sino que también se extendía a la segunda infancia, edad de la vida en que se reflejan todavía, las enfermedades y los vicios de alimentación que ha sufrido el niño en los primeros días de vida” (Rossi, 1895: 13 textual).

niños y niñas cuyo parámetro de medición se puede reconocer en la *tasa de mortalidad infantil*<sup>55</sup>.

Así se comienzan a aislar las causales de la mortalidad para comprender de dónde proviene, cómo se produce, a los efectos de limitarla, anularla o regularla con la intencionalidad de reducir esa realidad efectiva.

Entonces, a través de esta elaboración conceptual y técnica podemos diferenciar que, mientras los dispositivos disciplinarios intentaron impedir la muerte de niños y niñas antes de que esta ocurriera, los dispositivos de seguridad concebían la mortalidad infantil como un fenómeno natural que se producía, fuera deseable o no deseable. Así, el mecanismo de seguridad funciona a partir de esa realidad, la utiliza como punto de apoyo y hacer actuar las relaciones de los elementos que la componen (Foucault, 2009).

En las primeras décadas del siglo XX se afianzaron las discusiones sobre la naturaleza maternal y la fisonomía de la familia. La maternalización de las mujeres se tornó un objetivo para la medicina, que encontró la “natural capacidad afectiva” contra el abandono y la mortalidad infantil (Nari, 2004; Villalta, 2010a). Es en este período que, como señala Nari, frente a la tibieza o ineficacia de la escuela para transmitir a las niñas los saberes necesarios para ejercer los cuidados de la descendencia futura, los médicos fueron adjudicándose un rol cada vez más activo y directo en la educación maternal (Nari, 2004). El hospital, los consultorios, las campañas callejeras, los libros de puericultura, los manuales de crianza tomaron protagonismo en la vida familiar. La constitución de los servicios sociales hospitalarios y las *visitadoras de higiene*<sup>56</sup> intentaron sostener el vínculo entre los operadores sanitarios y las mujeres. Así, la constitución del *binomio madre-hijo* fue el objetivo deseado y el resultado del vínculo que se reforzaba a través de la alimentación natural. La lactancia era considerada un medio para evitar infanticidios y abandonos.

---

<sup>55</sup> La tasa de mortalidad infantil es un indicador demográfico que señala el número de defunciones de niños y niñas menores de un año de vida por cada mil nacimientos registrados en una población determinada. Se reconoce que el porcentaje varía a partir de la influencia de una serie de factores de riesgo de orden cultural, económico, de salud como también ambiental. Sobre las discusiones científicas en torno a la mortalidad infantil y la reforma de menores ver Guy (1998: 272-291).

<sup>56</sup> En el año 1924 se creó en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires el curso de visitadoras de higiene que dependía de la Cátedra de Higiene de la Facultad. En 1930 se fundó la primera Escuela de Servicio Social dependiente del Museo Social Argentino que se encontraba incluido en la Facultad y era dirigido por el médico Alberto Zwanck.



La lectura demográfica permitió luego notar la merma en la cantidad y la *calidad* de la población, lo que se constituyó en un problema social y político ya que se advertía la imposibilidad de extender la ocupación del país. El trabajo femenino y los cambios culturales producidos a raíz del intercambio entre diferentes nacionalidades producto de la inmigración provocaron la ampliación de prácticas anticonceptivas y una configuración diferente de las familias asentadas en las ciudades portuarias. Este desplazamiento del problema alentó la necesidad de *proteger el vínculo madre-hijo* combatiendo las nefastas consecuencias biológicas y sociales que abría la proliferación de espacios ocupacionales para las mujeres. Las leyes de reglamentación del trabajo femenino e infantil y la incorporación de un salario familiar que incluyera los gastos de reproducción de las familias obreras fueron tecnologías que se desprendieron de estas racionalidades políticas.

#### **III.c.4. La calle, el teatro de sus hazañas**

Las ciudades portuarias de Argentina se vieron radicalmente modificadas a partir del crecimiento vertiginoso de la inmigración extranjera y las migraciones internas. Era frecuente el trabajo de menores de edad en las fábricas y la participación de chicos y chicas en actividades diversas como las de lustrabotas, canillita, vendedor ambulante, lo que acrecentó la preocupación por el “vagabundeo” de esas bandas infantiles que recorrían la ciudad intentando sobrevivir.<sup>57</sup> Este fenómeno fue tomando cada vez más entidad al tiempo que disciplinas como la psiquiatría y la pedagogía señalaban los peligros de desviaciones a los que estaban expuestos los *vagos callejeros*.

Las manifestaciones de una nueva cuestión infantil se desarrollaron en torno a la población inmigrante obrera. El notable déficit de viviendas y el hacinamiento de los conventillos e inquilinatos propiciaban que la vía pública fuera un lugar común de permanencia y encuentro de los más chicos. Como muestra Ciafardo, no sólo la constancia diurna de los niños dentro de las habitaciones, sino aun en la puerta o los patios de las viviendas colectivas estaba reglamentariamente prohibida. Por lo tanto la calle era un lugar de juego, de

---

<sup>57</sup> Para explorar la sociabilidad de los niños y niñas a principios de siglo en general y de los niños en la calle en particular son importantes los trabajos de Ciafardo (1992) y Ríos y Talak (1999). En relación al trabajo infantil, Suriano (1990).

interlocución con diferentes adultos y de iniciación a las actividades lucrativas y delictivas (Ciafardo, 1992).

La excesiva libertad con la que se manejaban los niños y niñas fue una preocupación de interés público que suscitó las polémicas centrales que argumentaban el peligro moral y material al que estaban expuestos.

Pedagogos y psiquiatras apelaban a la responsabilidad de la industria periodística por la utilización de los más chicos en la distribución de los diarios. En este sentido, el principal estudio científico de la época fue encargado por la comisión directiva del Círculo de Prensa para acercarse al conocimiento de los modos de vida y los medios de subsistencia de los trashumantes. El prestigioso médico psiquiatra criminólogo José Ingenieros (1905) llevó adelante la investigación que daba cuenta de la preocupante situación de niños y niñas.

La grilla de inteligibilidad científica propició la lectura de los problemas de niños y niñas callejeros a través de la fisiopatología y la psicología. La clasificación de los grupos en *industriales*, *adventicios* y *delincuentes precoces* permitieron visibilizar lo que se consideró como las tendencias de una *herencia degenerativa* y la inmoralidad de los *padres ignorantes*, *hogares desvalidos*, donde la concordia doméstica solía ser *mediocre o mala* (José Ingenieros, 1905, citado en Ciafardo, 1992: 83).

La delincuencia fue ubicada como el desenlace del devenir de la actividad callejera de niños y niñas: los primeros vendiendo diarios, las segundas ejerciendo la prostitución. Para Ingenieros y los principales psiquiatras de la época, la *profilaxis de esa delincuencia precoz* debía consistir en reformas que combinaran una inteligente pedagogía científica que “modifiquen el ambiente y encaucen las tendencias antisociales debidas en gran parte a la herencia degenerativa” (Ciafardo, 1992: 86).

La *degeneración* se configuró en una noción médico psiquiátrica que permitió aislar, recorrer y recortar una zona de peligro social y darle al mismo tiempo un status de enfermedad, un status patológico. De esta manera, la función primordial de la psiquiatría como *higiene pública* y de defensa social fue mostrar, advertir el peligro que se gestaba en el seno familiar pero que se diseminaba poniendo en jaque la reproducción social. La infancia se constituyó en el mapa conceptual que posibilitaba a la psiquiatría amplificar los diagnósticos de las anomalías que daban cuenta de los comportamientos de criminales y enfermos

mentales. En este sentido fue el punto de apoyo de la generalización de la psiquiatría como saber y al mismo tiempo como legitimación de las intervenciones múltiples que propició ejerciendo su poder *encauzador*. Las prácticas psiquiátricas tomaron como objeto de su intervención el *infantilismo*; así, se atribuyeron la inspección de las conductas infantiles en tanto que estas constituían la protoforma de las conductas adultas (Foucault, 2006: 282).

Así vemos cómo en este proceso la peligrosidad se convirtió en una noción cada día más polivalente (Castel, 2009). Por un lado, daba cuenta de las situaciones que ponían en *peligro* a niños y niñas, las actividades callejeras, las conductas de los padres, el ambiente familiar. Por otro, la peligrosidad pasaba a ser una cualidad inmanente del sujeto comprobable a partir de la noción de degeneración.

La codificación de los nuevos peligros habilitó los discursos que proponían la especialización científica de las instituciones ya que la simple enseñanza de los oficios no bastaba para la *modificación de los instintos*. Asimismo, como aconsejaba el Defensor de Pobres e Incapaces de la provincia de Santa Fe Héctor Solari, en estos espacios tendrían cabida todos los que por su *naturaleza degenerativa* estuvieran sujetos a la influencia del ambiente familiar pernicioso, “los incorregibles, para los cuales los padres y tutores reclaman diariamente de este ministerio un recurso material disciplinario, que no se puede otorgar porque no se posee, los huérfanos, los callejeros y vagabundos para los cuales la disciplina del hogar o no ha existido o se ha relajado, los delincuentes y hasta los mismos retardados y algunos enfermos de la mente” (Solari, 1911:14).

La invención del menor (Zapiola, 2007, 2010) en *peligro moral y material* fue el intento de codificación del positivismo médico y pedagógico<sup>58</sup> a la línea de fuga que sin dudas se escapaba de los dispositivos disciplinares y de las familias que no lograban constituirse en instrumento que alojara a los *indóciles*. Los niños y niñas callejeros eran el retrato de los desórdenes sociales que ponían en peligro y amenazaban el futuro de la Nación, y al mismo tiempo mostraban la resistencia de este grupo a los intentos de normalización institucional y familiar.

---

<sup>58</sup> Sobre los matices del discurso positivista referido a la reforma de menores ver Zapiola (2010: 51-72). Para profundizar en las discusiones de la pedagogía en la necesidad de la reforma de menores ver Zapiola (2006: 65-88.).

### **III. c. 5. “El niño es el príncipe”. ¿Y los reyes donde están? Agobiados en el taller**

En el entrecruzamiento de los discursos y prácticas que objetivaron los problemas que evidenciaban niños y niñas a principios de siglo XX surgieron otras argumentaciones que ponían en el centro de la escena la permanencia de niños y niñas en la calle por su condición de hijos e hijas de obreros. Como plantea Barrancos, las vanguardias obreras socialistas y anarquistas “tuvieron un compromiso conceptual y práctico con los problemas de la infancia” (Barrancos, 1987: 4). Fomentaron en sus organizaciones la participación de niños y niñas tanto en la organización de los actos proselitistas y en el festejo de conmemoraciones colectivas, como en la creación de servicios educativos, recreativos y de protección.

Los niños y niñas eran visualizados como seres inocentes e inmaculados, de esencia angelical, que luego la sociedad se encargaba de corromper en el orden inhumano capitalista. El objetivo era constituir un sujeto acorde a la naturaleza, respetando su libertad y desarrollando la racionalidad que le posibilitaba constituirse en un ciudadano.

La denuncia del trabajo infantil y la situación de niños y niñas en la calle se asociaron a las dificultades de la clase obrera de sostener la crianza, con las deficiencias habitacionales de los conventillos y la insuficiencia de la escuela para contener a los infantes mientras los padres y madres debían trabajar.

Si bien, como plantea Nari (2004), las feministas de principio de siglo fueron también defensoras del lazo madre-hijo y propusieron la educación maternal de las mujeres, es en la iniciativa de las socialistas donde encontramos la condensación de un discurso que rompía con la hegemonía explicativa sobre la cuestión infantil, instituyendo una distorsión y en consecuencia un momento político (Rancière, 2004).

La pedagogía inspirada en la obra de Rousseau, Peñalozzi y Froebel fue la dirección que imprimieron las acciones realizadas por el feminismo socialista en los recreos y bibliotecas infantiles a principios de siglo XX. Un lugar que proponía “sustraer a los niños de los barrios populosos de la capital de la calle y sus peligros físicos y morales, ofreciéndoles en cambio bajo la dirección de una persona competente una ocupación inteligentemente escogida por medio de libros,

láminas, juguetes, juegos racionales y ejercicios físicos, cantos, paseos de estudio y laboras manuales” (Mouchet, 1934:3).

El desarrollo y la difusión de la experiencia se hacía necesaria ya que “no hay sitio para los niños, la vivienda obrera no existe como tal, pues la pieza comedor-dormitorio-cocina no es vivienda sino pocilga” (Asociación Bibliotecas y Recreos Infantiles, ABRI, 1926: 30).

En los recreos se dio más importancia a la “educación de los sentidos, de las facultades mentales y de los sentimientos, que a la instrucción” (Mouchet, 1934: 4) ya que “no los someten [a los niños y niñas] a ninguna disciplina estrecha, y la única ley que en ellos rige es la tan justa de no molestar ni estorbar mutuamente” (ABRI, 1926: 33).

La propuesta institucional pretendía complementar a la escuela y suplir los cuidados del hogar imposibilitados por la actividad laboral de los padres. Los niños y niñas concurrían cotidianamente y, a diferencia de la escuela, continúa Mouchet, “nuestros niños se mueven libremente por la casa, como se hace en un hogar feliz” (1934: 6). La educación activa implicaba la participación de los niños y niñas en la vida cotidiana del barrio, la higiene y la conservación de las “cosas útiles y hermosas” y la convicción de que ellos eran ciudadanos a los que, a su edad, la Nación imponía la obligación de asistir a la escuela, respetar las leyes y conveniencias de su país.

La formación en los recreos tuvo la intención de “depositar en las almas infantiles hondos sentimientos de simpatía humana y ponerlas en el camino de la formación de ciudadanos que sepan trabajar para su bien personal y sepan considerarse como parte integrante de la colectividad en la cual viven, luchan y trabajan” (Mouchet, 1934: 10).

La formación de los ciudadanos infantiles redundaría en la formación del ciudadano del mañana, anoticiado de la realidad que lo rodeaba y comprometido con la colectividad. Los recreos tuvieron vigencia hasta mediados de los años 30 del siglo XX, sin poder alcanzar la expansión que sus creadoras tuvieron en mente, sin embargo permearon los discursos que ponían el acento en una naturaleza infantil dañina y en la inmoralidad de las familias contraponiendo la ausencia de *lugar* y las dificultades de los cuidados de niños y niñas de la clase obrera.

Los linajes sobre la protección infantil trabajados en el capítulo se verán desplegados en el transcurrir de la tesis. En especial se desarrollará la influencia de este pensamiento en la conformación de las principales mutaciones del ensamblaje moderno.

## **Capítulo IV**

### **Mutaciones del ensamblaje moderno.**

#### **La consolidación de lo *social***

El capítulo explora los desplazamientos y condensaciones de los discursos sobre el abandono y la protección infantil en la Ley de Patronato de Menores. Los intentos de consolidación de un sector particular de políticas públicas, que se originó en las áreas educativas y que luego se disputaron incumbencias con las áreas de salud. Luego, se desarrolla la emergencia de la solidaridad colectiva a través de la socialización de los riesgos de la reproducción social de las familias obreras. Al mismo tiempo, el afianzamiento y extensión del modelo familiar nuclear como una forma de engranaje funcional a esa organización social y la ampliación de las prestaciones públicas que oficiaron de apoyo o suplencia de las funciones parentales. A su vez, se revela la formación discursiva sobre la protección integral a la infancia y las tecnologías ligadas a ella. Por último, se exploran los últimos arreglos institucionales modernos para el gobierno de la infancia.

#### **IV. a. Ley de Patronato de Menores, la definitiva tutela Estatal**

Los discursos sobre la cuestión social infantil descriptos en el capítulo anterior quedaron plasmados tanto en la discusión como en el resultado del texto de la Ley de Patronato de Menores que logró sancionarse en 1919.

Así, podemos constatar cómo las disputas de poder de los diferentes actores contribuyeron a la gubernamentalización del Estado, esto es el proceso por el cual las acciones de gobierno se reflexionan, se vuelven consistentes y se ponen en acto.

Es en este campo de intereses que las tecnologías de gobierno se desplazaron hacia la minorización de la infancia. La invención de carriles predestinados que encauzaron la vida de miles de niños y niñas bajo el ala de la protección penalizada. La *protección* de los niños y niñas expuestos a los *peligros* y la sanción de los padres que no cumplían sus obligaciones.

La disputa semántica sobre los problemas infantiles y el origen de los mismos atravesaron los diferentes proyectos presentados. Lo que era imprescindible se expresaba en la urgencia de regular y poner un marco de legalidad tanto a las prácticas cotidianas y decisiones de las instituciones de alojamiento como al desorden provocado por los niños y niñas callejeros.

Así, el tratamiento parlamentario de la Ley de Patronato de Menores tuvo sus intermitencias junto a otros proyectos que intentaron regular la Seguridad Nacional. La preocupación por la agitación social y los reclamos de las organizaciones gremiales, en especial del movimiento anarquista, consumaron la Ley 4144 de Residencia de Extranjeros que permitía la expulsión de todo extranjero cuya conducta comprometiera la Seguridad Nacional. Asimismo, la Ley 7029 de Defensa Social de 1910<sup>59</sup> complementaba la anterior, prohibiendo la entrada al territorio nacional a los foráneos que profesaran ideas anarquistas, y prohibía además la asociación o reuniones que tuvieran como objeto la propagación de dicha doctrina.

Si bien fueron varios los proyectos de la Ley de Patronato de Menores presentados por el Partido Conservador Nacional durante la década del 10, los episodios de conflictividad social en donde los chicos y chicas habían participado como protagonistas, tanto la huelga de inquilinos en 1907 y la de los talleres Vassena que desembocó en la Semana Trágica, como señala Zapiola (2010a), precipitaron la discusión y la concreción de la ley.<sup>60</sup>

La necesidad del gobierno de la infancia se hizo evidente con las preocupaciones de los diferentes actores que cotidianamente intervenían en la protección de niños y niñas. La *inmoralidad* y la *degeneración* constituyeron un mapa conceptual para definir la peligrosidad a la que estaban expuestos los menores de edad y aquellas circunstancias que los volvían peligrosos. Al mismo tiempo, la concepción de lazo filial materno como natural intensificó la matriz interpretativa del abandono (Villalta, 2010a) dejando en segundo plano las

---

<sup>59</sup> Anales de legislación Argentina. Ley N° 7029 Residencia de extranjeros, Ley de Defensa social. T II, p 52, Año 1910.

<sup>60</sup> Como lo indica esta noticia los proyectos intentaban ser sancionados con anterioridad: “Agote hace moción para que se trate sobre tablas el proyecto de tutela de menores. Se oponen Bas y Cafferata, por creer que debe tratarse antes el proyecto de casas para obreros”. Santa Fe, sábado 8 de noviembre de 1913. La cuestión obrera y la infantil fueron preocupaciones políticas concomitantes ya que ambas se presentaron como obstáculos para conformar de un orden estable de reproducción social. Sobre los proyectos presentados y las discusiones parlamentarias ver Zapiola (2010a).



necesidades materiales que los mismos padres argumentaban como problemática para sostener la crianza de los más chicos.

Así, la ley establecía la patria potestad como “el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos, desde la concepción de éstos y en tanto sean menores de edad y no se hayan emancipado” (Art. 1) e instituyó una distinción entre la culminación de la patria potestad y la suspensión de su ejercicio. En la primera, la patria potestad se *acababa* por la muerte de los padres, por la elección de los progenitores de incursionar en la vida religiosa o por la inclusión de los hijos en institutos monásticos, por delito cometido por el padre o la madre en contra de su hijo o hijos menores, por exposición o el abandono que el padre o la madre hiciera de sus hijos, y por dar el padre o la madre a los hijos *consejos inmorales* o colocarlos *dolosamente en peligro moral y material*.

En el segundo caso, la patria potestad se *suspendía* en ausencia de los padres, sin conocer paradero y por incapacidad mental. Asimismo los jueces podían suspender la patria potestad cuando los padres trataran a sus hijos con extrema dureza, “o si por consecuencia de su ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria o negligencia grave, comprometiesen la salud, seguridad o moralidad de los hijos” (Art. 2). En ambas situaciones quedaban bajo el patronato del Estado Nacional o Provincial, pudiendo extenderse desde el mes de vida a los 18 años de edad. Asimismo el Art. 8 estableció que todo niño o niña confiado por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de beneficencia público o privado quedaba bajo la tutela *definitiva* de la Dirección de ese establecimiento.

La contundencia de este artículo que dejaba bajo tutela definitiva a todos los niños y niñas de los establecimientos públicos y privados trajo resistencias en los mismos legisladores que cuestionaron los alcances del mismo. El Diputado Caracoche expresa: “Me parece que podría cambiarse la palabra definitiva por la de exclusiva pues esta expresaría mejor el concepto del artículo (...) Me parece que la palabra exclusiva expresa mejor el pensamiento, porque decir definitiva es darle a la tutela un carácter permanente”, a lo cual el Dr. Agote responde: “Es precisamente una tutela de carácter permanente”. Caracoche aclara: “mientras están en el establecimiento” y Agote agrega: “No, señor, es permanente, porque una vez que el establecimiento público o privado se ha hecho cargo del menor, éste queda en forma definitiva bajo su tutela”. El presidente de la comisión, el Dr.

Melo, cierra la discusión diciendo: “Hemos empleado la palabra definitiva porque hemos querido consagrar por este artículo que la Sociedad de Beneficencia, que ha recogido a los niños que le han sido entregados por sus padres, tutores o encargados, que los ha educado, que los ha alimentado, que les ha enseñado a trabajar, tiene derecho a salvarlos definitivamente substraéndolos a la explotación inmoral de los que los entregaron. Esta disposición está basada en la experiencia. La Sociedad de Beneficencia nos ha expresado en una comunicación que existe la necesidad de resolver la situación que continuamente se les presenta, por una gran cantidad de casos en que los padres, después que los hijos han adquirido hábitos de trabajo, van a retirarlos para explotarlos” (Anales de legislación Argentina, 1919: 903).

El artículo 21 de la misma ley consagraba lo que se entendía por abandono moral y material y peligro moral. Reconocía como tales la incitación de los adultos a la ejecución de actos perjudiciales por parte de los menores, como la mendicidad, la vagancia, la frecuentación a sitios inmorales o de juego; estaban en peligro quienes: vendían periódicos en la vía pública o trabajaban en oficios perjudiciales a la moral o la salud. Asimismo en el territorio nacional la ley preveía “la construcción de escuelas especiales para los menores expuestos y abandonados y para la detección preventiva de los menores delincuentes o de mala conducta con imputación a la presente ley” (Art. 22). Los Defensores de Menores quedaron a cargo de la *vigilancia* de los establecimientos y de los tutores y guardadores que tuvieran niños y niñas a su cargo, asimismo atendían los reclamos de los menores de edad (Art. 9).

La ley, con racionalidad sincrética, conjugó y legitimó los discursos y las prácticas que ya venían siendo desplegadas por diferentes actores. Por un lado, los más conservadores, con acentuada influencia religiosa, la Sociedad de Beneficencia, se atribuyeron el derecho de “salvar a los niños y niñas” de la inmoralidad de los padres. Por otro, los modernistas, basados en los conocimientos científicos<sup>61</sup> referidos a la educación, la profilaxis del abandono, la

---

<sup>61</sup> Es importante marcar la influencia que han tenido en los países latinoamericanos las reuniones científicas Congresos del Niño que comenzaron a desarrollarse a nivel internacional tanto en Europa como en Estados Unidos. En 1913 se concretó el Primer Congreso Nacional del Niño en Buenos Aires, en 1915, con apoyo de la Sociedad Científica Argentina, se desarrolló el Primer Congreso Panamericano del Niño en la misma ciudad. En 1924 se creó la Oficina Internacional Panamericana del Niño en Montevideo como iniciativa del III Congreso Panamericano del Niño que tuvo lugar en esa misma ciudad. La oficina tuvo como objetivo principal centralizar la

delincuencia y la reforma de menores, habilitaron la ampliación de la intervención estatal con la construcción de establecimientos de educación especial en todo el territorio argentino.

Si la barbarie estaba asociada al desierto, la peligrosidad fue asociándose cada vez más a la vida urbana. Las colonias alejadas de las grandes ciudades fueron el mejor escenario donde se visualizaba la posibilidad de educación y corrección de estas patologías sociales. La emergencia de instituciones educativas especiales fue paralela y concomitante a la conformación del sistema público escolar.

Así se propició la permanencia de niños y niñas en instituciones cerradas y se diseminaron los Patronatos y Tribunales de menores en las provincias de la República.

#### **IV. a. 1. Patronatos de Menores. Ministerio y Tribunales de Menores. Las disputas por la Asistencia Social**

Los Juzgados y los Patronatos de Menores fueron conformándose concomitantemente. Junto con los orfanatos de las Sociedades de Beneficencia fueron articulando circuitos de pasaje de los menores bajo tutela estatal.

En la jurisdicción nacional bajo la órbita del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública se creó el Patronato Nacional de Menores (PNM) en 1935 con el objeto de la educación integral de la Infancia y la Adolescencia para *menores abandonados y delincuentes*. En sus bases establecía que la “protección de la infancia desvalida no es cuestión de puro sentimentalismo, sino obra inteligente de defensa social, imperativo moral y de justicia que traduce una aspiración de mayor cultura”. Con una tendencia a promover y despertar la *afectividad* de los internos se propiciaba la disolución de la clasificación de los abandonados y los delincuentes ya que el delito puede ser o no “un síntoma de su personalidad moral

---

información sobre la situación de los niños y niñas y establecer recomendaciones de líneas de acción a los países que la conformaron. En 1925 fue rebautizado como Instituto Interamericano del Niño y en 1949 se incorporó como Organismo Especializado a la Organización de Estados Americanos (OEA). Este organismo contó con la participación de médicos higienistas, juristas y pedagogos argentinos. Como ejemplo, el Dr. Gregorio Araoz Alfaro (director de la Sección de Asistencia y Protección a la Maternidad y la Infancia del Departamento Nacional de Higiene en 1923) fue presidente de la primera comisión del organismo. Desde sus comienzos tuvo una influencia notable en la formulación de leyes y en las acciones gubernamentales. Ver Iglesias (1998).

y por lo tanto la única clasificación a efectuar es la que se funda en las tendencias o características psicológicas de los menores” (PNM, 1936: 10).

El objetivo primordial fue “formar obreros competentes”; sólo si alguno de los muchachos expresaba capacidad excepcional se les proporcionaba enseñanza superior.

Los Patronatos también estuvieron preocupados por modificar el sistema de pabellones en los establecimientos y propusieron la implementación de pequeños hogares ya que “la promiscuidad hace imposible determinar el carácter de cada niño, estimular sus buenas aptitudes o descubrir y corregir sus defectos” (PNM: 11).

Los médicos y juristas<sup>62</sup> que llevaron adelante la organización del PNM comenzaron a inclinarse hacia la necesidad de que la asistencia social cumpliera un papel preventivo al abandono. Como lo detallan en las Conferencias sobre la Infancia Abandonada y Delincuente en 1933 y en 1942, el verdadero *servicio al menor se basa en la protección de su hogar*, la internación debía ser el último recurso ya que las familias podían ser *rehabilitadas*. Según Arenaza era imprescindible intensificar la *asistencia social del niño en su hogar*, por lo tanto el PNM debía contar con la independencia de recursos para asistir monetariamente a las familias: “contando con la acción de delegados concientes y capaces, se daría el apoyo material y moral del que carecen” (Arenaza, 1944, citado en Dubaniewicz, 1993: 98).

La intención de salir de las instituciones de encierro para llevar asistencia y “educación en función del hogar” fue encontrando sus contradichos con la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (DNMI) creada en 1936<sup>63</sup> bajo dependencia del Departamento Nacional de Higiene (DNH). La pretensión de hegemonizar las acciones tendientes a la prevención de los problemas y protección de la infancia se puede observar en las divisiones que la DNMI

---

<sup>62</sup> El Dr. Jorge Eduardo Coll, criminalista, jurista, abogado, profesor de Derecho en la Universidad Nacional de Buenos Aires, fue fundador del Patronato de Menores y luego Ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Ortíz (1938-1942). El Dr. Carlos de Arenaza, médico de la policía de la Capital (1901-1922), de la Oficinas Médico-Legal de la Prisión Nacional (1905-1917), Jefe del Servicio Médico Legal de la Alcaldía de Menores (1920-1922), Vicepresidente del Patronato Nacional de Menores desde 1935.

<sup>63</sup> Por un proyecto presentado al Congreso de la Nación por la Sociedad de Pediatría Argentina es sancionada la Ley 12.341 que establecía la Creación del Departamento Nacional de Maternidad e Infancia. El proyecto tardó diez años para finalmente sancionarse. Sin embargo, en el DNH venía funcionando desde 1926 la Sección de Asistencia y Protección a la Maternidad y la Infancia del DNH dependiente del Ministerio del Interior.

propuso en el decreto reglamentario de sus competencias y funciones: “La División de Higiene Social de la Infancia, encargada de hacer investigaciones demográficas, estadísticas sanitarias y de organizar la propaganda higiénica y la educación popular sanitaria; la División de Eugenesia, Maternidad y Primera Infancia, ocupada de la creación, dirección técnica y vigilancia de las instituciones o servicios de atención de la madre y el niño; la División de Edad Pre-escolar, Escolar y Adolescencia, abocada a la aplicación de las medidas que se establezcan para su protección física, moral y social; la División de Infancia Abandonada, Enfermos y Anormales, prevención del abandono; la División de Inspección y Legislación, ocupada del control técnico y administrativo de todas las instituciones, oficiales y privadas, encargadas de la asistencia y protección maternal e infantil, salvo las que dependen de la Sociedad de Beneficencia; la División de Servicio Social, encargada de la organización y contralor del servicio social en todas las instituciones de asistencia y protección maternal e infantil, y la creación de la Escuela de Servicio Social de la Infancia” (Biernat y Ramacciotti, 2008: 336).

Como reflejan Biernat y Ramacciotti, las disputas y conflictos entre los dos organismos llegaron con prontitud ya que para el PNM la reglamentación de la ley excedía las atribuciones del DNMI a tal punto que insistía en que la *protección* a la infancia debía considerarse esencialmente una obra “pedagógica” y los niños que el PNM tenía a su cargo respondían a los tribunales de menores que formaban parte del Ministerio de Justicia e Instrucción pública. Por otro lado consideró que no le correspondía atribuciones con los niños mayores de siete años ya que tanto las escuelas, los hogares y reformatorios del citado ministerio ya se ocupaban de ellos. En consecuencia aconsejaba a la DNMI que se dedicara a lo que es propio de su función, la primera infancia y las “enfermedades que asolan a la niñez en todo el país”. Como respuesta a esta exigencia la DNH reclamó que el PNM sólo velaba por la salud de los niños cuyos padres hubieran perdido o tuvieran suspendida la patria potestad, por lo tanto se empleaba abusivamente el término *menores* ya que la mayoría de los infantes no eran *delincuentes* ni *abandonados*.

En la resolución de este conflicto intervino el procurador de la Nación que puso coto a las pretensiones de la DNH y debió redefinir las divisiones de la DNMI. Así quedaron establecidas la División de Eugenesia y Maternidad, la

División de Primera y Segunda Infancia hasta las edades preescolares, y por último la División de Niños Enfermos, Anormales y Necesitados; también se creó la División Odontológica.<sup>64</sup>

Las disputas de poder por las competencias de los organismos encerraban al mismo tiempo las racionalidades que el enunciado de la *protección* comenzaba a desplegar. Desatada la crisis mundial del 30, en un período de entre guerras, los niños y niñas configuraban el rostro de los seres más afectados. Como viudas o huérfanos de la guerra, las mujeres y los más chicos fueron otra vez visualizados como prioridad para la atención de las oficinas gubernamentales. Los Derechos del Niño de 1924 proclamados por la Asociación de Naciones en un listado de cinco artículos explícitamente declara la necesidad de atender al niño ya que *debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida y protegido de cualquier explotación*.<sup>65</sup>

#### **IV. a. 2. En la provincia de Santa Fe**

En la jurisdicción de la provincia de Santa Fe, el Patronato tuvo sus antecedentes en la creación de dos Reformatorios de Menores, uno en Rosario y otro en la ciudad de Santa Fe, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto durante el gobierno del gobernador Mosca en 1922. Los mismos estuvieron a cargo de la Policía de la provincia. Durante los años 1938 y 1939 se crearon la Junta Central de Patronato de Menores (JCPM) de la provincia bajo la misma dependencia con el objeto de corregir los “ensayos sin coordinación y armonía”, para dotar de “una organización sistémica, que al evitar la dispersión de valores dignos de ser aprovechados, adquieran la unidad indispensable que ha de darles mayor eficacia” (Ley 2804/39).

Los Tribunales de Menores donde se tramitaron tanto las causas en las que un menor de dieciocho años apareciese como autor o cómplice de un delito, falta o contravención como en los casos de *abandono material o peligro moral* y en las infracciones a las leyes de educación común o trabajo de menores. Los tribunales también intervenían en los casos de “inconducta del menor, sometido al juzgado

---

<sup>64</sup> Para un detalle del accionar de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia ver Bernart y Ramaciotti (2008).

<sup>65</sup> La Declaración de Ginebra, en su artículo 2 establece que “El niño hambriento debe ser alimentado, el niño enfermo debe ser atendido, el niño deficiente debe ser ayudado, el niño desadaptado debe ser radicado, el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y ayudados”.

por los padres, tutores o encargados de los mismos” (Ley 2804/39, art. 13). Por último se creó el Ministerio Público de Menores que centralizaba la actuación de los Defensores de Menores, quienes seguían teniendo la competencia de intervenir en el discernimiento de tutelas, curatelas a través de la tramitación de “las acciones relativas a pérdida de la patria potestad y provisión de tutor” (Ley 2776/39, art. 11).

Los tres institutos actuaban en coordinación; de hecho la Junta era integrada por un presidente designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo y cuatro vocales designados por el mismo poder entre los Defensores de cada circunscripción judicial y los restantes entre los miembros de las comisiones directivas de las instituciones de alojamiento a la niñez de mayor prestigio.

La Junta comenzó a promover la necesidad de la asistencia social al niño en su hogar e incorporó en el proyecto de ley la potestad de la inspección de las maternidades, casas cunas, cantinas maternas, refugios de embarazadas, oficinas de nodrizas, etc. Sin embargo, el artículo no fue incorporado, la asistencia al niño, niña y la maternidad se materializó luego en la Ley de Asistencia Social (3069/42)<sup>66</sup>, donde se desplegaron los dispositivos de seguridad con el objeto de *combatir la mortalidad infantil y corregir las alarmantes cifras de natalidad*.

La presencia de la DNMI en el interior del país se veía reducida a postulados teóricos ya que no alcanzaba a materializarse en Centros de atención en el territorio, especialmente alejados de las grandes ciudades. En Santa Fe, un estudio llevado adelante por la Dirección General de Estadística fue la base sobre la cual se sancionó la Ley de Asistencia Social en el año 1942. En él se mostraba que los *hijos ilegítimos de padres obreros* que vivían en *ranchos* eran los que pagaban el más pesado *tributo*, y era allí donde debía orientar el gobierno su *acción*. Sin embargo, también se consideraba que *multiplicar el número de dispensarios de higiene maternal e infantil* sería *costoso e inoperante* en las regiones de disminución de los pobladores. Por lo tanto, se proponía que la asistencia social fuera canalizada a través de una *estrecha coordinación* entre el Departamento de Sanidad y el Consejo General de Educación de la provincia.

---

<sup>66</sup> Para profundizar las acciones de asistencia social en la provincia de Santa Fe ver Genolet (2005).

Según el análisis del documento de la citada ley, la asistencia social se encauzó a través de los hospitales generales que tuvieron una “zona de influencia” donde se pensaba contar con instalaciones de asistencia médica. Las escuelas existentes se proyectaron como los “centros maternos e infantiles auxiliares” y las maestras se pensaron como “el medio efectivo para llegar a todos los hogares que requieran la asistencia del Estado”. Se completó la organización “con asistentes sociales” que “constituirá el nexo de unión entre el hospital de zona y los centros auxiliares constituidos por las escuelas, instruirán a las maestras y organizarán en cada lugar los medios para que llegue la ayuda efectiva a cada hogar necesitado”. Los comedores infantiles y la provisión de vestido fueron pensados como la respuesta de prevención ya que “la alimentación insuficiente y un vestido inapropiado perturban la afectividad del niño” y se consideraba que se estaba frente a un grave problema social que significaba “ir formando un resentido social, expuesto a todas las desviaciones morales y que será más tarde germen proficuo de perturbación en la organización social donde tendrá que convivir”.

La asistencia social fue delimitando otro campo de actuación hacia los obreros en los períodos de *reposo y distracción*. Una acción efectiva para *eleva la condición del obrero, mejorando la educación moral y física del trabajador*. La ley establecía centros culturales y de sana distracción para “reestablecer y vivificar los sentimientos familiares, apartando al obrero de la ociosidad y del vicio para orientarlo hacia el mejoramiento del cuerpo y de su espíritu con actividades útiles y agradables”.

Los fondos que dieron lugar a estas acciones se proyectaron en una cuenta especial titulada “Obras de Asistencia social” comprendidas por un gravamen especial de ½ por mil sobre el avalúo total sujeto a impuestos de toda propiedad inmueble, un impuesto a la transmisión gratuita de bienes y el 50% de las multas por infracción a la ley de juegos, donaciones y legados. Para la Asistencia social al niño se destinaron el 60% de los fondos a través del Departamento de Sanidad y el Consejo General de Educación. El 40% restante se destinó a construir anexos a las fábricas y talleres escuelas de aprendizaje de oficios y la formación de centros culturales, colonias de vacaciones y propiciar el turismo, y la difusión de espectáculos teatrales para los trabajadores de ambos sexos.

Las disputas y complementariedades de los discursos científicos y filantrópicos se enlazaron en los sectores estatales que fueron conformándose en



torno a la protección infantil respondiendo a diferentes problemas sociales que se agenciaron con los conflictos obreros de principios del siglo XIX. Cuanto más rígidas fueron las moralidades alrededor de la familia y la crianza infantil, más se produjo una diversificación de funciones, instancias de intercambio e intervenciones gubernamentales que se orientaron a suplir, incentivar o reformar lo que se consideraba insuficiente, inmoral o degenerativo. En aquellos casos en que la *peligrosidad* se evaluaba que llegaba al extremo de poner en riesgo la reproducción social, era el Estado el que asumía la patria potestad, suplantando a las familias en la crianza infantil con el objetivo de asegurar el futuro individual pero también social de la Nación.

#### **IV. b. La consolidación de *lo social***

Las mutaciones sociales que se desarrollaron, incluso pasada la mitad del siglo XX, estuvieron marcadas por la ampliación de las intervenciones estatales a través de la intensificación y mutación de los dispositivos disciplinares y de seguridad de protección a la niñez y gobierno de la infancia. Los primeros modernizaron su incumbencia con la creación de los Patronatos de Menores tanto a nivel nacional como provincial. Los segundos fueron ampliando la cobertura y diversificando sus modalidades a través de la multiplicación de los dispensarios de higiene maternal e infantil primero y la asistencia social directa después. No obstante, otro tipo de protecciones se instrumentaron a partir del reconocimiento de los derechos laborales como forma de canalización de las demandas obreras.

La política de sustitución de importaciones tuvo como consecuencia el desarrollo industrial en el territorio nacional dejando atrás el modelo agroexportador que caracterizó la primera etapa de la política económica en la Argentina. Ya iniciada la crisis mundial económica de 1929, las intervenciones del Estado mutaron hacia la regulación de la economía que comenzó a intensificarse propiciando el pleno empleo y generando canales de redistribución de los ingresos. Como lo señalan Andrenacci, Falappa y Lvovich (2002), el gobierno peronista diseñó un sistema salarial cuyo objeto fue el aumento de ingresos regulares de los salarios reales de una población entendida ahora como mercado interno.

Así, la regulación del mercado y la negociación de los sindicatos con los empleadores a través de los convenios colectivos de trabajo produjeron, por un

lado, el apaciguamiento de los conflictos laborales y el fantasma revolucionario y, por el otro, la ampliación de la protección social con base jurídica a través del reconocimiento de beneficios sociales. Las protecciones sociales contribuyeron a conformar la *propiedad social* (Castel, 2004), que cumplió el papel de los soportes necesarios para acceder a cierta independencia social de los trabajadores.

Aunque podemos encontrar diferencias sustanciales en las formas en las que se ha cristalizado el Estado Social en los países occidentales, en todos subyacía la concepción de que existían ciertas regularidades de infortunios sociales vinculados a las condiciones del trabajo y la vida económica que no podían ser atribuibles a las personas afectadas. Por lo tanto, como plantean los autores que estudian la conformación de los Estados de bienestar o los Regímenes de Bienestar, el status de asalariado implicó la ampliación de un sistema de seguros basados en la protección socializada de los *riesgos* de la vida activa, como pueden ser el desempleo, los accidentes de trabajo, las enfermedades, la vejez, la muerte (Esping Andersen, 2000; Andrenacci y Soldano, 2006; Franzoni, 2008).

Sin embargo, la configuración del Estado Social o Benefactor en la Argentina no alcanzó a universalizar la propiedad social a todos por igual. Si bien, como plantea Grassi, “El trabajador formal fue la categoría que casi llegó a superponerse a la de ciudadano” (Grassi, 1994), en el gobierno peronista fue articulándose una institucionalidad *híbrida* (Lo Vuolo, 1998). En ella se conjugaron, por un lado, la protección social a través de fondos mutuales de salud y recreación (las obras sociales) y las asignaciones familiares por convención colectiva producto de una amplia afiliación de los asalariados y la obligatoriedad de los aportes a fondos sociales, y por otro lado, la ampliación de los servicios de educación y salud pública de acceso universal y financiado por rentas generales. Por último, la asistencia social “a toda persona carente de recursos que así lo solicitase”, la construcción de viviendas y de establecimientos benéficos para ser transferidos a las jurisdicciones nacionales, provinciales o municipales. Esta tarea fue desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión, quien a su vez financió junto a los sindicatos a la Fundación Eva Perón (FEP), que tuvo una influencia reconceptualizadora de la asistencia tradicional que había llevado adelante la Sociedad de Beneficencia.

La FEP fue creada en 1948 y actuó ininterrumpidamente hasta el año 1955. Sus fines fueron la asistencia a través de ayudas económicas o recursos

materiales a quienes lo solicitaran, la creación de establecimientos educativos, hospitalarios y recreativos orientados a crear colonias de vacaciones y fomentar el turismo social. Su obra trascendió el campo de la infancia, estableció Hogares de Tránsito para mujeres con niños sin vivienda, el Hogar de la Empleada para mujeres de las provincias que trabajaban en la Capital, la escuela de Enfermeras, Policlínicos, Hogares de Ancianos, Turismo Social, la ciudad estudiantil para los jóvenes que estudiaban en la Capital.

#### **IV. b. 1. La invención de la familia obrera. Desplazamiento de los dispositivos de protección a la infancia**

La seguridad social ligada al empleo formal y la asistencia social convocada y promovida por la FEP al mismo tiempo, que ampliaba el acceso a determinados bienes y servicios, contribuía a delimitar y resignificar la domesticidad de la familia nuclear. De hecho, como lo plantea Cosse, “la domesticidad fue concebida como una conquista para los sectores populares y las ‘conductas desviadas’ fueron tratadas desde una perspectiva marcada por la comprensión y la empatía” (Cosse, 2006: 56).

La consolidación del hogar obrero fue la decantación de la significación del bienestar alcanzado por la dignidad de los “humildes” y “descamisados”. El horizonte de la vida doméstica fue una de las ostentaciones que el peronismo expuso como forma decente y respetable del orden familiar. Principalmente, la posibilidad de que el varón pudiese mantener a su familia y la mujer pudiese cumplir con las tareas en la casa y cuidar a los chicos y chicas. El acceso a una vivienda, que los niños y niñas fueran educados, acceder a espacios de recreación y vacaciones fueron los derechos de felicidad alcanzados como forma “no solo de redistribuir recursos económicos sino también “bienes espirituales” como el respeto, la consideración, signos de reconocimiento social, dimensiones dentro de las cuales era central la familia” (Cosse, 2006: 62).

En contrapartida a esta domesticidad alcanzada por el peronismo, las familias “desvalidas” constituyeron un universo a proteger por las acciones gubernamentales. Las madres abandonadas, la infancia *humilde* ponían en el centro de la escena una relectura del pasado en donde las imágenes no estaban referidas a una naturaleza hereditaria deficiente o anormal sino a la humillación y segregación a la que los sectores populares estuvieron expuestos por la oligarquía.

Esa historia de sufrimiento se evocaba para contrastar la reversión que el justicialismo traía aparejado. El proceso de delimitación de la familia obrera y con ella la intensificación del modelo familiar nuclear, recrearon las prácticas de asistencia social ligadas a la beneficencia, instituyendo una modalidad que se orientó a la delimitación de un espacio gubernamental asistencial específico.

El foco de atención de la práctica gubernamental fue desplazado cada vez más hacia la familia, lo que trajo fuertes resistencias, especialmente de los sectores del catolicismo conservador, quienes se atribuían las incumbencias sobre la esfera de la vida privada. La intervención gubernamental, como plantea Bianchi (1999), era evaluada por estos sectores, por un lado, como *intromisión estatista* en la vida privada, y por otro, como aniquilación de los lazos familiares a través del *bienestar material* que dotaba a la vida cotidiana de un carácter “hedonista”.

La apelación en forma directa<sup>67</sup> por parte del presidente y su esposa hacia los niños y niñas a continuar y cuidar las conquistas alcanzadas, la demostración de que los menores de edad merecían todos los esfuerzos del Estado para su atención y que éste esperaba su retribución reforzaron las resistencias de los sectores opositores.

Así la *asistencia social* adquirió tal regularidad discursiva que comenzó a galvanizar las racionalidades políticas de las tecnologías de gobierno de la infancia en pugna, como veíamos en el apartado anterior, entre la JNPM apoyada en una perspectiva psiquiátrica y pedagógica y la DNMI cuyo trabajo preventivo, en el marco de la medicina social, se orientó hegemónicamente a la transmisión de pautas profilácticas a las madres.

En 1943 la Dirección Nacional de Higiene pasó a conformar la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social concentrando la supervisión de todas las instituciones de la SB<sup>68</sup> y la JNPM, bajo la órbita del Ministerio del

---

<sup>67</sup> Eva Perón respondía en forma personal las cartas que los niños y niñas escribían a la Fundación Eva Perón. También Perón se dirigía hacia los menores de edad en forma directa, como al inicio del ciclo lectivo escolar, por ejemplo: “A los niños quiero pedirles expresamente que piensen un poco en lo que ellos representan para mi corazón. En la doctrina Justicialista, que yo he creado como la norma que tendrán que seguir los argentinos si quieren conservar y acrecentar todo esto que nosotros hemos hecho, hay una frase, tal vez la más bella, que dice: En la Nueva Argentina los únicos privilegiados son los niños. Pero esa frase no serviría para nada si no la hubiésemos cumplido” (Perón, 1951: 11).

<sup>68</sup> El Decreto 12311/43 que creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social establecía que esta “tendrá a su cargo la Salud Pública y la Asistencia Social en todo el territorio de la República sin perjuicio de las atribuciones de los gobiernos locales. Funciona en el Ministerio del Interior. Pasarán a formar parte de esta Dirección el Departamento Nacional de Higiene, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, el Instituto Nacional de la

Interior. Posteriormente, en 1948 todo lo referente a beneficencia y asistencia social pasó a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP)<sup>69</sup> bajo la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS) creada para tal fin. De esta manera se separaron los servicios hospitalarios y las direcciones de salud, que respondían a un perfil más técnico, de las prácticas de asistencia social asociadas a las acciones políticas del justicialismo. El decreto de su fundación establecía que la DNAS se conformaba con la antigua Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la SB y las sociedades y asociaciones de igual carácter, transfiriendo al nuevo organismo tanto sus bienes como su personal y cuentas bancarias. La DNAS concentró el control de las sociedades y asociaciones con el objetivo de direccionar los subsidios y la subvención por parte del Estado Nacional.

En el artículo 2 del decreto de creación establecía sus incumbencias: “La asistencia del menor abandonado, huérfano o delincuente proveyendo a su educación, instrucción y formación completa, y la de aquellos cuyos padres o representantes legales se encuentran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo. La protección de la madre desamparada, concurriendo por todos los medios a evitar la disolución del binomio madre-hijo. El amparo y socorro de la vejez desvalida. La integración y consolidación del núcleo familiar. La resolución del problema de la vivienda, en lo que se refiere a familias de escasos medios económicos” (Ley 13341, *Boletín Oficial de la Nación*, 1948, citado en Golbert, 2009: 160).

Así, como podemos constatar en el decreto de creación, los dispositivos disciplinarios de la minoridad y los de seguridad que se orientaron a la consolidación del binomio madre-hijo a través de la tutela de las mujeres madres, se articularon bajo la hegemonía de los discursos y las prácticas de asistencia social. En consonancia con la Constitución de 1949, el centro de atención fue la consolidación y protección de la familia que respondía a un *natural designio del individuo*, por lo tanto todo empeño por su bienestar debía ser estimulado y

---

Nutrición, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos de salud pública, asistencia social y cuerpos médicos que dependerán de los distintos ministerios, dependencias y demás reparticiones autárquicas de la Nación” (Boletín Oficial de la Nación, 1943). Citado en Golbert (2009:160).

<sup>69</sup> El Coronel Juan Perón fue secretario de esta repartición desde su creación en 1943 durante el gobierno de facto del Gral. Ramirez.

favorecido *como el medio más indicado de propender el mejoramiento del género humano* (Constitución, 1949, art. 37, inc. 9).

Como consecuencia de este desplazamiento, la DNMI dentro de la Secretaría de Salud Pública en el lapso de 1943 al 1955 fue limitando sus posibilidades de actuación efectiva e intensificando discursivamente las necesidades de la *protección* a la niñez. Esta insistente apelación marcaba el intento de asegurar la subsistencia de la Dirección que se veía cada vez más amenazada. En ese marco de disputas, la apelación a las leyes internacionales, como el Código del Niño<sup>70</sup> y la creación del Consejo del Niño en el ámbito de la DNMI en 1948, fue una forma de focalizar y dar visibilidad a la atención sanitaria hacia la niñez matizando la centralidad del binomio madre-hijo. Sin embargo, los recortes presupuestarios y las derivaciones de las prácticas de asistencia hacia espacios emergentes de la Dirección Nacional de Asistencia Social y la FEP limitaron y recluyeron en su función técnica a los médicos de la DNMI dentro de los consultorios o en las campañas de difusión sanitaria preventivas y los desplazaron de su rol de propulsores políticos (Ramacciotti y Bernart: 2008).

Así, en el seno de la Dirección Nacional de Asistencia Social bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se creó en 1949 la Dirección de Menores. En ella se concentraron todos los establecimientos de la JNPM pertenecientes a los Ministerios de Justicia e Instrucción Pública, Interior y Relaciones Exteriores y Culto, como los de la SB y otras entidades privadas de alojamiento de niños y niñas.

#### **IV. b. 2. Los niños de la Nueva Argentina son los únicos privilegiados**

El componente *plebeyo* del gobierno peronista y su discurso en contra de la “oligarquía vendepatria”, como la llamaba Eva Perón, propició un conjunto de contrapuntos que, por un lado, cuestionaron las prácticas hasta el momento

---

<sup>70</sup> El Código Panamericano del Niño sancionado por el Instituto Panamericano del Niño en 1948 dio pie a la sanción de varios códigos en la región. El mismo daba cuenta de los derechos de la niñez y la necesidad de que el Estado asumiera la asistencia y protección de los niños e incentivaba la sanción de leyes de protección como la de adopción. En Santa Fe el Código de Defensa del Niño Santafesino de 1947 tomó forma de las discusiones de la época, sin embargo tuvo un carácter fuertemente sancionador hacia los padres o guardadores que no cumplieran desde los deberes de asistencia, los castigos inmoderados, incitaran la vagancia, etc. También quedaba prohibida la concurrencia de niños y niñas a los espectáculos para mayores y se creó una comisión honoraria de censura de espectáculos públicos para controlar y examinar las películas y obras teatrales (Ley 3461, Código de Defensa del Niño Santafesino, 1947).

desarrolladas especialmente por la SB<sup>71</sup> y por el otro recrearon las intervenciones con niños y niñas bajo una racionalidad que inscribió a la niñez como continuadora de la Nación y garantía de constitución de un nuevo orden social. Como plantea Carli la relación Estado-nación y población infantil se plasmó en el lenguaje político y en la obra de gobierno y se le asignó un status simbólico que carecía hasta entonces (Carli, 2005). Si las organizaciones de beneficencia acentuaban las desigualdades sociales de los niños y niñas a través de las prácticas caritativas, el peronismo y en particular la obra de Eva Perón pretendió revertir esas diferencias a partir de la asistencia inscripta discursivamente como *justicia social*.

La creación y ampliación de las coberturas de *protección social* ancladas al salario no redujeron las instituciones de alojamiento para niños y niñas, por el contrario se amplificaron y re-significaron. Las prácticas de alojamiento de niños y niñas en las instituciones se tornaron una demostración hacia los sectores conservadores, que habían tenido hasta ese momento la hegemonía en la gestión de las mismas, de que ya no sólo respondían a la consideración del *abandono o peligro moral* de los juzgados de menores, sino que principalmente se reinscribían en una vía de acceso de las familias más “humildes” a la oportunidad de que sus hijos accedieran a una educación de calidad y a la resolución de las necesidades materiales que posibilitaban la construcción de “una infancia feliz”.

La Dirección del Menor llevó adelante una serie de transformaciones tendientes a revertir prácticas estigmatizantes dentro de los institutos. En este sentido los hogares tuvieron una apertura hacia la comunidad a través de la cual los niños y niñas comenzaron a asistir a las escuelas públicas, se suprimieron las identificaciones a través de números y medallas reemplazándolas por legajos, se anularon el uso de uniformes y las celdas o calabozos para reprimir actos de

---

<sup>71</sup> La relación del justicialismo con la SB de la capital fue la puesta en escena de las disputas de poder de la época. La SB fue intervenida en 1946 a pedido del senado de la nación y por decreto N° 9.414 del P. E. N. Los hospitales fueron transferidos al Ministerio de Salud Pública para dar infraestructura al Plan Nacional Sanitario ya que según la información de ese momento el Estado Nacional aportaba la mayoría de los recursos en subsidios para pagar sueldos y gastos a la Sociedad. Esos argumentos se sumaron a la necesidad según el decreto “de que las nuevas técnicas y la política de asistencia social y salud pública impuestas por las actuales autoridades del país crean la necesidad de modificar la estructuración y los métodos tradicionales seguidos por la SB”. Esta resolución provocó la entrevista de las representantes de la Sociedad con Eva Perón para solicitar su intercesión en el litigio planteado. No obstante, luego de que las damas rechazaran que Eva Perón asumiera la presidencia de dicha institución, como la tradición lo indicaba, con el argumento de ser muy joven para ello, la contraposición con ese sector “oligarca” se planteó en forma directa.

indisciplina. Otra característica fue dejar sin efecto la colocación de menores para servicio doméstico en domicilios particulares.

A su vez, se reacondicionaron y se crearon semi-internados para las mujeres solas y familias trabajadoras que no tenían con quién dejar a sus hijos e hijas durante las jornadas laborales (Aversa, 2008).

También se intensificaron los intercambios con las provincias para que los infantes de diferentes lugares del país accedieran a la realización de excursiones en lugares turísticos y la concurrencia a espectáculos públicos.

Por su parte, la Fundación Eva Perón fue ampliando su participación con la creación de modalidades propias como los *Hogares Escuelas*, la *Ciudad Infantil Amanda Allen*, la *República de los Niños* y los *Campeonatos Infantiles "Evita"*<sup>72</sup>. Todas se caracterizaron por la ostentación de sus recursos "de lujo", donde ningún "descamisado debe sentirse pobre"; la estructura edilicia, la decoración, los patios y comedores se ambientaron con un carácter familiar y hogareño a fin de que los internados "no se sientan como en un cuartel". Los ideales redentores del peronismo se vieron recreados en el bienestar hacia los más chicos en estas modalidades, que contrastaban en forma radical con la situación de pobreza de las familias a las que estaban dirigidas. Desde las dimensiones colosales de los proyectos arquitectónicos hasta la organización y distribución de los recursos materiales, daban cuenta de la capilaridad de la práctica gubernamental que moduló la experiencia de la vida cotidiana de niños y niñas.

La dimensión de cada proyecto nos permite ubicar la envergadura de las transformaciones propuestas. En cada Hogar Escuela se ocuparon un promedio de doscientas personas entre el director, la Secretaría Técnica, la Administrativa, la Jefatura de Servicio social, de Servicio Médico y el Encargado de Conservación. Las asistentes sociales se encargaban de la selección de los ingresos y la relación de los internos con sus grupos familiares, a los que también se realizaban visitas y se asistía materialmente. Los criterios de selección<sup>73</sup> para el ingreso de los niños y

---

<sup>72</sup> Son heterogéneos los trabajos que dan cuenta de la experiencia de la Fundación Eva Perón y el peronismo con la infancia. Se destaca el de Carli (2005: 58-65). En relación a las proyecciones arquitectónicas, ver Feierstein (2005: 70-77). Con respecto a los Hogares Escuela, ver Attara (2009: 173-193).

<sup>73</sup> Según Ferioli, en el Reglamento de los Hogares Escuelas los criterios del ingreso tenían un orden de prioridades: 1. Por abandono moral o material; 2. Enfermedades de los padres, tutores o encargados; 3. Situación de extrema pobreza o indigencia; 4. Orfandad; 5. Situación irregular de los padres o desintegración del hogar por separación de los mismos; 6. Causas ambientales (vivienda insalubre o inadecuada), carencia de elementos indispensables para el desenvolvimiento



niñas según los reglamentos tenían una escala de prioridades que ampliaba notablemente la referencia al abandono moral y material (Ferioli, 1990). Los niños y niñas podían asistir en la modalidad de media pensión ingresando durante la mañana y volviendo a sus hogares durante la tarde, o en forma de internación durante la semana volviendo a sus casas el fin de semana.

La Ciudad Infantil fue una experiencia emblemática que conjugó la asistencia con la educación de niños de 2 a 6 años. Una estructura de urbe del tamaño de los niños, “la diminuta capital de un país de fantasía” con instalaciones equipadas y atendidas con gran cantidad de personal, en donde se aplicaban los métodos pedagógicos que estimulaban la imaginación de los más chicos y facilitaban la educación que entre juegos se les impartía.

La República de los Niños, en la ciudad de La Plata, fue un parque temático para el esparcimiento infantil cuya construcción siguió la escala de un menor de 10 años. La misma combinó un mundo de fantasías con tópicos de instituciones políticas como el centro cívico, el parlamento, el palacio de justicia, la casa de gobierno, incluso los edificios de las tres fuerzas armadas.

Los campeonatos infantiles de fútbol alcanzaban a realizarse en todo el país, con una fuerte propaganda de las figuras de Perón y su mujer, que promocionaban el deporte; al mismo tiempo se realizaba un control médico exhaustivo de todos los participantes. Se constituían en un evento de detección de enfermedades como la tuberculosis y de articulación con los hospitales regionales de cada provincia.

La entronización de la infancia, la primacía de la domesticidad de la familia obrera y la erradicación de la “humillaciones morales” de los descamisados codificaron el clima de época peronista y habilitaron modificaciones legales tendientes a equipar los derechos de los hijos legítimos e ilegítimos y la protección a la *infancia abandonada o desviada* a través de la ley de adopción sancionada en 1949.

---

familiar; 7. Desequilibrio económico producido por desocupación del padre; 8. Incapacidad de los padres, tutores o encargados por accidente, hasta tanto se solucione el problema de invalidez; 9. Edad avanzada de los padres o encargados; 10. Reclusión de los padres o encargados por delitos común” (Ferioli, 1990: 70).

#### **IV. b. 3. Entre la creación de filiación y los lazos de sangre**

La primera ley de adopción sancionada en el año 1948 y la ley que equiparaba derechos a los hijos matrimoniales y extramatrimoniales en 1954 cristalizaron las disputas de los diferentes grupos de poder sobre la centralidad de los derechos de familia constituida sobre la base del matrimonio legítimo y la individualización de los niños y niñas en los que debía primar el bienestar.<sup>74</sup>

La adopción de niños y niñas fue una forma de dotar de legalidad a múltiples situaciones que se daban entre los hogares donde fueron colocados los menores de edad a través de la intervención de la SB y aquellas parejas que tenían hijos anteriores al matrimonio.

Según los datos citados en el trabajo de Villalta (2005) en el año 1939, la Sociedad de Beneficencia registraba un total de 938 colocaciones de menores, de las cuales 124 habían sido realizadas ese año y se dividían en 67 “en calidad de hijos” y 57 “para el servicio doméstico”.

En este sentido la ley posibilitaba la transferencia de la patria potestad al adoptante y con este acto el reconocimiento de los mismos derechos que los hijos legítimos. Así la ley habilitó la adopción de los hijos ilegítimos por parte de sus padres biológicos y al mismo tiempo hizo posible la creación de filiación de los anteriores *entendados, criaditos o arrimados* (Villalta, 2005). Sin embargo, también reconoció restricciones al prohibir que el adoptado ingresara en los derechos de sucesión de la familia ampliada del adoptante como los demás hijos legítimos (adopción simple) y que los adultos con descendencia pudieran adoptar. Estas restricciones tuvieron la intención de no socavar ni alentar los comportamientos que dieran lugar a la deformación de la primacía del modelo familiar cristiano instaurado bajo el matrimonio legal legítimo y la concepción en el marco de esa institucionalidad.

La adopción fue presentada como una medida de *justicia social* que tuvo la característica de introducir la primacía de la potestad del Estado, a través del juez, en la decisión de crear lazos filiatorios, en detrimento de las visiones contractualistas que alentaban el intercambio entre privados como fuera descrito en las etapas anteriores con las prácticas de entrega y colocación de niños y niñas.

Como plantea Villalta, “la reivindicación del rol de los jueces aparece como análoga a la reivindicación de intervención del Estado en las relaciones

---

<sup>74</sup> En relación a las leyes de adopción, además de las autoras citadas, ver Elias (2004).

familiares” (2005: 382). En este mismo esquema, la participación de los padres biológicos en la decisión carecía de importancia y no obligaba al juez ya que la adopción no tenía una base contractual. Por lo tanto, bajo la noción del *bienestar del niño* los agentes estatales evaluaban las condiciones morales y materiales de los padres y la de los adoptantes para decidir la transferencia de la patria potestad.

La segunda ley sancionada en el final del régimen peronista se dio en un marco de agudización de la dicotomía entre la Iglesia Católica, defensora acérrima del matrimonio y la filiación legítima traducida en la defensa de la familia, y los postulados del peronismo que, si bien no se alejaron de los valores de la domesticidad, en ese momento se habían radicalizado en discursos contra la oligarquía y los sectores conservadores en pos de desterrar entre otras cuestiones las clasificaciones estigmatizantes. No sin múltiples contradicciones y disputas la ley logró conjugar la abolición de las clasificaciones sobre filiación de *adulterinos, incestuosos e ilegítimos* instituyendo la de hijos “matrimoniales” y “extramatrimoniales” dotando a los últimos de derechos de alimentos y sucesorios en equiparación a lo que los hijos naturales podían reclamar. Como señala Cosse, “la divergencia entre las distintas categorías de filiación intentaron ser diluidas en las mismas palabras puestas en juego para designarlos. Se declaró que todos los hijos eran legítimos y se prohibió al Registro Civil expedir documentos donde quedara en evidencia el origen filial de la persona” (2006:169).

La casi igualación de los derechos entre los hijos extramatrimoniales y los matrimoniales fue disputada y argumentada poniendo en el centro de la escena las obligaciones civiles que los lazos de sangre engendraban aún en los márgenes del modelo legal familiar; al mismo tiempo se propuso normalizar los casos *anómalos* que fueron de preocupación de los sectores conservadores. A su vez, los cambios que trajo aparejada la nueva regulación, si bien simbolizaron una reivindicación al posibilitar la inscripción del apellido de los progenitores desterrando la *ilegitimidad* con la pesada carga simbólica que ella suscitaba, reforzaron el ordenamiento familiar como lugar idealizado.

#### **IV. c. Entre la conformación de una organización integral y la invención de la promoción de la comunidad**

Con el derrocamiento de Perón la intervención de todos los Ministerios y Secretarías tuvo la clara intencionalidad de borrar los indicios del pasado tanto por

la persecución política y la prescripción del peronismo como por el viraje de las decisiones gubernamentales. La suspensión de los convenios colectivos de trabajo, el debilitamiento de los controles sobre las regulaciones laborales y el coto de la participación obrera en ellas fue un modo de llevar adelante esta tarea. Al mismo tiempo se creó el Instituto Nacional de Acción Social con los bienes y el personal de la FEP que fue intervenida con el argumento del uso discrecional y las finalidades políticas con que se utilizaban los recursos públicos (Tenti, 1989:78).

Desde el período del gobierno de facto del Gral. Lonardi y Aramburu (1956-1958) hasta el gobierno de facto de Onganía (1966-1973), donde se intensificó y plasmó el ideario desarrollista en el país, la Dirección de Menores tuvo sus derroteros entre, por un lado, la intensificación y consolidación de un sistema autárquico que se inauguró en el gobierno de Aramburu a través de la creación del Consejo Nacional del Menor y luego, en el gobierno de Frondizi (1958-1962), con el Consejo Nacional de Protección de Menores; y por el otro, el encausamiento de sus lineamientos y tecnologías de gobierno bajo el paraguas conceptual del desarrollo de la comunidad del Ministerio de Bienestar Social (1966) a través de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC) donde se ancló el Consejo para luego transformarse en Servicio Nacional de la Minoridad (1968).

Los cambios fundamentales del gobierno nacional se circunscribieron a las directivas desarrollistas de los organismos internacionales que con la hegemonía de los Estados Unidos intentaron poner un coto a los movimientos políticos que en Latinoamérica incitaban los cambios radicales.<sup>75</sup> La creación de la Organización de los Estados Americanos (1958), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que subscribieron en 1959 los Estados asociados a la OEA, y la “Alianza para el Progreso” fueron los organismos y los acuerdos que plasmaron los lineamientos de la estrategia de gobierno que los Estados debían seguir para dejar atrás el subdesarrollo y alcanzar el desarrollo esperado. La citada Alianza condicionó el otorgamiento de financiamiento para cubrir principalmente obras de infraestructura, a las reformas estructurales y el empleo racional de fondos de los

---

<sup>75</sup> La Revolución Cubana de 1958 fue un ejemplo de la radicalidad que los movimientos sociales y políticos podían alcanzar en el patio trasero de una de las potencias del mundo que competía por la hegemonía de un mundo bipolar.

países latinoamericanos (Arias, 2012). En este sentido, se acentuaron los perfiles y las recomendaciones técnicas y la creación de organismos nacionales de planificación con la creencia en las virtudes que esta proveería para garantizar la racionalidad de la acción de gobierno a través de la modernización de las burocracias.

Durante el lapso que queremos analizar, que comprende desde mediados de la década del 50 hasta el tercer gobierno peronista del año 1973, las transformaciones nodales de la sociedad en general y de las prácticas discursivas en relación al gobierno de la infancia en particular, estuvieron permeadas por los tópicos del desarrollo y la modernización que marcaron transversalmente las tecnologías gubernamentales. Además, la proliferación de las ciencias sociales, la recepción y ampliación de las ciencias “psi” y las nuevas pedagogías alentaron la expansión de una cultura psicológica que, si bien tuvo su enraizamiento en la extendida clase media, decantación de la movilidad social ascendente del período anterior, fue codificando la formación de los profesionales y operadores de lo social.<sup>76</sup> Una época marcada por la sensación del irremediable progreso cultural, político y material que oscilaba entre los caminos de la modernización social y la radicalización política.

Las rupturas y mutaciones de las claves de lectura sobre la domesticidad y la crianza, los nuevos discursos sobre la familia y la población infantil son cardinales para comprender los desplazamientos que fueron desarrollándose en las tecnologías de gobierno de la infancia que lograron condensarse en el ensamblaje pos-social que desarrollaremos en el capítulo siguiente.

En el marco de las nuevas racionalidades, las familias de clase media fueron objeto de estudio de la incipiente sociología, ya que eran la clave para dotar a las nuevas generaciones de los rasgos culturales necesarios para la modernización de las sociedades. Según plantea Carli (2011), los estudios sobre la clase media argentina realizados por Gino Germani a pedido de la Unión Panamericana indicaron el interés por comprender las diferencias entre clases

---

<sup>76</sup> El período 1955-1975 se caracteriza por el desarrollo de las ciencias sociales y la creación de nuevas carreras universitarias (Sociología, Antropología, Psicología y Ciencias de la Educación) cuyos perfiles profesionales estuvieron marcados por la trama de la modernización estatal del desarrollismo y las perspectivas críticas de la modernización. Como indica Cosse (2010), a raíz de la lectura de los datos censales, en 1968 el 24% de los estudiantes de la Universidad Nacional de Buenos Aires tenían padres que habían concurrido a la universidad, a diferencia del resto que era la primera generación en pisar las aulas, lo que representaba una experiencia inédita de ascenso social.

medias y sectores populares, pero en especial las relaciones intergeneracionales, el papel de la educación de los niños y de la crianza en las proyecciones hacia el futuro.

Las *familias tradicionales*, a diferencia de las urbanas de clase media, mostraban una sociedad preindustrial que carecía de los conocimientos necesarios para la crianza de los hijos e hijas, quienes requerían de atenciones especiales, la planificación de su futuro y la reversión de ciertas prácticas injustas o humillantes que se consideraban obstáculos para alcanzar la adultez de un “individuo equilibrado y maduro psicológicamente”. Así, la grilla de inteligibilidad de las ciencias psi y sociológica condensaron en el enunciado *tradicional vs. moderno* las mutaciones evidenciadas y necesarias para el progreso.

Como plantea Vezzetti (1999), fue a mediados del siglo XX donde se reflejaron las transformaciones que irían de “la familia eugenésica a la psicológica”, donde los roles parentales tuvieron una connotación diferente a los rasgos que en el pasado la medicina higienista les había dado. En especial la maternidad, como apunta Cosse (2010), se había vuelto una tarea de mayor complejidad que debía, además de garantizar el desarrollo físico, espiritual y moral de los futuros ciudadanos y trabajadores, cumplir las funciones de desarrollar aptitudes de madurez afectiva, autonomía y equilibrio psicológico. En relación a la paternidad lo fundamental era una figura fuerte, protectora y guiadora que comprendiera y tratase con respeto a los niños y niñas. Para ello se esperaba un compromiso emocional y psicológico de los padres para garantizar la salud de la descendencia. Esta desterritorialización de las funciones familiares requería de una *escuela para padres*<sup>77</sup> porque “la mayoría de los padres ignora cómo se educa un hijo. Sienten, intuyen cuál es el camino, pero no saben. Y en este aspecto importa saber (...) hay que prevenir la posibilidad de echar a perder

---

<sup>77</sup> La Escuela para Padres es una institución internacional, asesora de la OEA y de Unesco, que se agrupó en la Federación Internacional de Escuelas para Padres y Educadores con sede en Francia. En la Argentina la desarrollaron la psicóloga Eva Giberti y su esposo Francisco Escardó, en un principio con reuniones privadas y luego a través de cursos avalados por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Buenos Aires. El diario *La Razón* publicaba tres veces por semana una sección que abordaba diferentes temas de interés, especialmente relacionados con la crianza de los infantes. También se realizaron programas radiales y televisivos y se dictaron cursos para padres en el Hospital de Niños de Buenos Aires a cargo de psicólogos, pediatras, odontopediatras, psicoanalistas, especialistas en ciencias de la educación y asistentes sociales. La experiencia se extendió a varias provincias y duró hasta el año 1973 a partir del cual fue decreciendo el interés por esos temas y comenzaron a surgir espacios de psicoterapia para niños que tomaban a su cargo la orientación de los padres. Ver <http://www.evagiberti.com/escuela-para-padres/sintesis-de-la-historia-de-escuela-para-padres-en-argentina/>

un hijo por desconocimiento del alma infantil, hecho más frecuente de lo que se puede imaginar” (Giberti, 1961:16,23).

En esa experiencia se sugería dejar de lado los consejos de las abuelas e incorporar las pautas científicas de la crianza afianzando la idea de la diferencia de *roles* dentro de la *familia nuclear* que la sociología proveía y la diferenciación de funciones entre el padre y la madre, condición de posibilidad de cumplir con los *roles* correctamente.

Estas ideas *modernizantes* de la familia tuvieron sus contrapartidas, tanto de los sectores radicalizados pertenecientes a diferentes grupos de militantes políticos, como de los movimientos familiares cristianos que se conformaron con fuerza durante esta época. Los primeros acentuaron las uniones libres pero con un compromiso amoroso firme entregados al pueblo o la revolución. En estos sectores se cuestionaba la hipocresía de la familia nuclear y su doble moral sexual que ponía de manifiesto las trabas a relaciones más *libres y naturales*.<sup>78</sup> Los segundos afianzaron la defensa del matrimonio estable y la moral cristiana como camino hacia una familia feliz. El movimiento familiar cristiano hacia 1959 trabajaba en pequeños grupos matrimoniales donde se priorizaban las charlas prematrimoniales para la formación de la espiritualidad conyugal.<sup>79</sup> La discusión de encíclicas y la pastoral del matrimonio tomaron estado público e influyeron en las ideas de retornar a los orígenes de una domesticidad perdida por los desatinos de la época.

---

<sup>78</sup> En este marco hay que resaltar la influencia de las comunidades de rock, el hippismo y los movimientos políticos de estudiantes y obreros en contra de la guerra de Vietnam y las estructuras anquilosadas que imposibilitaban el pensamiento y la imaginación. El mayo francés, el movimiento feminista y la notable influencia de la antipsiquiatría se inscriben en este grupo. Como planteaba David Cooper, psiquiatra inglés y principal impulsor y teórico del movimiento antipsiquiátrico, “Es una pedantería hablar de la muerte de Dios o del Hombre parodiando el serio intento de algunos teólogos y de algunos filósofos estructuralistas contemporáneos, mientras no podamos enfrentarnos con la muerte de la familia, ese sistema que, como es su obligación social, filtra oscuramente la mayor parte de nuestra experiencia y elimina de ella todo cuanto puede tener de espontaneidad generosa y sincera” (Cooper, 1971:8).

<sup>79</sup> El Movimiento Familiar Cristiano sufrió un cambio en su perfil a partir de la renovación eclesial que se produjo con el Concilio Vaticano II (1962), Medellín (1968), donde la *opción por los pobres* comenzó a tener centralidad en la evangelización de las familias y de las comunidades eclesiales de base. Ver Cosse (2010).

#### **IV. c. 1. Bases para una organización integral de protección a la minoridad**

Como señalábamos, la Dirección del Menor volvió a configurarse como un ente autárquico denominándose Consejo Nacional del Menor y luego Consejo Nacional de Protección de Menores. Ambos organismos tomaban contacto con la presidencia de la Nación a través del Ministerio de Educación e Instrucción Pública como lo hiciera la JNPM.

Los motivos por los cuales se había pretendido la consolidación de un sector del Estado que tomara a su cargo la protección de los niños y niñas bajo el paraguas del Ministerio de Educación se basaban en la concepción de que la *asistencia tutelar* era un acto técnico-educativo fundado en el conocimiento y orientado tanto a prevenir como a revertir conductas desviadas.

Así, el discurso sobre la *protección integral* fue configurándose a fines de la década del 40 por parte de los médicos que se desempeñaban en diferentes instituciones, como el hogar Gutiérrez, y que habían integrado la JNPM. Alentados por los saberes contemporáneos que ensalzaban la individualización de los niños y niñas se establecieron los puntos nodales que habilitaron la articulación de los circuitos que condensaron el *complejo tutelar* (Donzelot, 2008).

En contraposición a la asistencia social derivada desde el Estado, la *asistencia especializada* podía conjugar las acciones privadas de las instituciones de caridad y la *comunidad* en su conjunto ya que estaban llamadas a proteger, porque “a todos nos interesan los hijos de todos”. La apelación a la comunidad era entendida como una forma de poner freno al *paternalismo* y *autoritarismo* del Estado que “en nuestra temática es particularmente viable porque significa la línea del menor esfuerzo y reduce a los miembros más débiles del conjunto que terminan así comprados por el tradicional plato de lentejas” (Landó, 1957: 7).

Las formaciones discursivas<sup>80</sup> sobre la *protección* se inauguraron asociadas a las concepciones que pusieron el acento en que “el mundo del menor es diferente del mundo del adulto, que tiene características propias, vivencias particulares, lógica especial, necesidades impuestas por la ley del cambio constante que rige todas sus manifestaciones”, por lo tanto, las evaluaciones que

---

<sup>80</sup> En este apartado se analizan los siguientes textos y documentos: Landó (1947, 1948, 1953, 1955, 1957).



se hacían sobre las intervenciones gubernamentales hasta ese momento daban cuenta de un *enfoque vicioso* que consistía en una *atomización del grande y único asunto de la formación* para escindirlo en parcelas contrapuestas y anárquicas. Así, los compartimentos mostraban la escuela y el menor, la justicia y el menor, la policía y el menor, el trabajo y el menor, el deporte y el menor.

En consonancia con las transformaciones de la época se produjo una inversión en las clasificaciones y en la lógica nominalista donde la centralidad de la acción gubernamental debía orientarse hacia el *menor* por su condición de minoría de edad. En consecuencia, la actividad protectora comprendía al universo total de los menores de edad y constituía la responsabilidad conjunta de la *familia*, la *comunidad* y el *Estado* en el *desarrollo de la personalidad del menor*.

Como lo señala el Dr. Juan Carlos Landó, médico, presidente del Consejo, no tenía sentido separar las situaciones de abandono de las conductas infractoras de los infantes ya que lo que existía era una *cuestión general del niño*: “No hay, para nosotros, un problema o cuestión particular del menor abandonado, desamparado o infractor, sino que este problema o cuestión hace parte integrante de otro más general y comprensivo: el del niño y el joven frente a la sociedad y a su destino, siendo el primer aspecto solo una forma aguda del segundo” (Landó, 1948:4).

Por lo tanto, la protección integral a través de la vastísima gama de servicios que cumplían esta función debía considerar sus aspectos asistenciales, formativos, médicos, psicológicos e institucionales en forma coordinada. Para ello era imprescindible un ente autárquico que coordinara la *protección normal* y la *protección especializada*; la primera consistía en la formación de la niñez en su *medio ambiente*, sin carencias ni conflictos manifiestos, la segunda implicaba la asistencia en cualquiera de las formas de amparo o corrección donde se conjugaban previsión y asistencia. Para Landó toda acción protectora tenía una finalidad formativa esencial y definitoria ya que el acto de asistencia social referido a los menores era un *acto de asistencia tutelar* y su carácter era *formativo*.

En la organización de la protección integral la intervención judicial era imprescindible en los casos de abandono y peligro, es decir “ante el conflicto” pero no ante el “solo caso de asistencia” pues ésta era de competencia de los “servicios sociales, de prevención general o especial” (Landó, 1959:138).

Desde estas concepciones sobre la protección integral las *obras preventivas* en su conjunto debían ser organizadas por la comunidad en general. Como señala el Centro de Estudios de Protección de Menores y la Delegación de Argentina a la primera reunión de Jueces de Menores del Brasil en 1956, “El Estado no sólo no puede hacerlo todo sino que no debe hacerlo todo, porque son los hombres quienes tienen derecho a realizar en plenitud de dignidad su propio destino” (Landó, 1957:139).

Para ello la familia era imprescindible, “no comparable con ninguna otra en el destino del niño. Dado y aceptado determinado tipo de convivencia cultural, ella es esencial e irremplazable. Debe, en consecuencia, ser fortalecida y jerarquizada y valorizada. La familia debe ser capacitada espiritualmente, moralmente, intelectualmente y económicamente para cumplir en plenitud su misión social imprescindible” (Landó, 1953:3). Sin embargo, “En el orden supletorio la comunidad y el Estado deben aunar inteligentemente sus esfuerzos. Inexistente, inhábil, incapaz o indigna, la familia debe ser reemplazada. La vigilancia de esos sustitutos, algunos cualitativamente en extremo valiosos como la adopción, así como la de todas las diversas formas instrumentales del amparo, debe estar a cargo de organismos competentes y especializados” (Landó, 1953:6).

En este sentido, la especialización del Consejo se concretó en la concentración de la gestión de todos los institutos correccionales y protectores, la potestad de asignar las asistentes sociales a los hospitales y maternidades de la Capital e institutos privados que contaban con niños y niñas, y la habilitación de gabinetes de psicología en algunos hogares. Además, el Consejo asumió la actividad de los organismos auxiliares de justicia, que cumplían la Policía y las Defensorías de Menores. En función de la *protección integral* se alentó la formación del personal de los hogares, la creación de instituciones de salud mental y la participación en la vigilancia, habilitación o censura en la literatura, el cine, los espectáculos públicos que infringieran la “formación en armonía de la personalidad del menor”.

La máxima sobre la *protección integral* tuvo como corolario la participación del Consejo tanto en el registro nacional de guardas como en la entrega de niños y niñas para ser adoptados. Esa práctica que antiguamente ejercía la SB comenzó a ser desempeñada por el organismo a los fines de la protección de los menores. Como indica el trabajo de Villalta (2005), el Consejo labraba un acta

de entrega que los padres o madres firmaban argumentando la *incapacidad* o el *desánimo* para cumplir el rol materno y paterno. A través de ese documento el organismo formateaba el discurso de la familia biológica llegando hasta expresar la conformidad de quienes hacían la entrega del menor de no ser citados en el juicio de adopción.

Sin embargo, en relación a los *menores tutelados* los organismos ejecutivos debían estar subordinados a las decisiones del Poder Judicial cuya facultad exclusiva “debe declarar los derechos del menor en conflicto y el de los mayores vinculados a la situación concreta planteada” (Landó, 1957: 133, 138); para ello los juzgados debían contar con servicios técnicos y administrativos con cuadros propios de funcionarios.

La racionalidad política del Consejo en función de la *protección integral* fue modulando jerarquizaciones, competencias y flujos de circulación por donde se tramitaron los problemas y conflictos, apuntando a delimitar y precisar clasificaciones sobre la *protección* en detrimento de la taxativa sobre abandono o peligro moral o material.

Esta inversión de la lógica intentaba retomar la utopía científica de la JNPM, ya que apelaba a la necesidad de profesionalizar las intervenciones en contraposición a la asistencia social filiada al peronismo. Al mismo tiempo, evidenciaban la influencia de las concepciones psicológicas y sociológicas que ponían en la mira la *cuestión general del niño* y la necesidad de un saber científico para abordarla. El proyecto centralizador y articulador del Consejo fue incorporando objetos nuevos como la vigilancia de los contenidos culturales en textos, programas radiales y teatrales. Este *complejo tutelar* (Donzelot, 2008) de la *protección integral* pretendió abarcar todos los órdenes de la vida de niños y niñas y fue la base de la constitución de saberes nuevos y sobre los que se concentraron luego las críticas a la institucionalización que tomó cuerpo y fuerza a fines del siglo XX.

#### **IV. c. 2. La promoción comunitaria como tecnología de gobierno y las repercusiones en el complejo tutelar**

El esfuerzo de reconceptualización que analizábamos en el apartado anterior sufrió durante la década del sesenta y el setenta un proceso de hibridación con el discurso sobre el desarrollo de la comunidad.

La consolidación y modernización de los sectores medios se modularon con la aparición de una franja de la población que, producto de las migraciones del interior del país a las principales ciudades, fue ubicándose en los márgenes urbanos. Una *nueva marginalidad* se materializaba a causa de las dificultades en el empleo de vastas zonas del país y la movilización de esos sectores pobres atraídos por los progresos evidentes de las grandes ciudades.

A través de la clave de lectura sobre el desarrollo, el hombre *marginal* fue ubicado en la serie que anudaba el eje tradicional, el *atraso cultural* y los obstáculos hacia el progreso. La marginalidad no se asoció a la inequidad o injusticia de las condiciones materiales sino que tuvo un fuerte componente explicativo en la ausencia de participación de los marginales para cumplimentar con el ejercicio de los roles en el marco de los sistemas sociales. Por lo tanto, la marginalidad fue leída como incapacidades de una cultura atrasada.

La crudeza de los asentamientos precarios, la experimentación del desarraigo y la pobreza engendraban potenciales conflictos; al mismo tiempo fue codificada la *comunidad* como espacio central para la intervención con fines de integración social. Como muestran los trabajos de Álvarez Leguizamón (2008), Campana (2011) y Arias (2012), la comunidad se configuró como objeto-sujeto de las intervenciones sociales del Estado en consonancia con la metodología de desarrollo de la comunidad impulsada por la OEA y la ONU. Esta modalidad de intervención fue oficializada por Onganía luego del golpe militar de 1966, año en el que se creó el Ministerio de Bienestar Social y se instaló la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad.

En el marco de la ponderación de estos cambios fundamentales de la asistencia, el Consejo Nacional de Protección de Menores se redujo a un Servicio Nacional de Minoridad bajo la órbita de la Secretaría antes señalada. En el año 1970 se fusionó con el Servicio Nacional de la Familia conformando la Dirección General de la Minoridad y la Familia. Este cambio retrotrajo otra vez el campo de intervención sobre la minoridad al ámbito netamente asistencial. La utopía de una organización integral de protección donde el centro fuera *el menor* perdió fuerza bajo la hegemonía de los discursos de desarrollo de la comunidad. La centralidad de las instituciones y las prácticas protectivas propuestas anteriormente entraron en franca contradicción con los postulados de la promoción y asistencia a la

comunidad ya que estas últimas implicaron que los profesionales salieran de las instituciones hacia el encuentro de los espacios comunitarios.

El desarrollo de la comunidad fue un objetivo y una metodología a través de la cual la técnica de la *promoción social* no se propuso una integración reparadora sino una *intervención transformadora* de los otros (Arias, 2012:63). En esta lógica los recursos materiales se concebían como vehículos para alcanzar la transformación buscada, la modificación de las características culturales de los marginales hacia una modernización y participación de los sujetos involucrados para la resolución responsable de sus propios conflictos y problemas.

Estos procesos de cambio y la profesionalización que el Consejo propició anteriormente fueron favoreciendo la proliferación de estudios sobre *los niños y adolescentes institucionalizados* dando visibilidad a los *retardos* en el desarrollo psicomotriz, afectivo, intelectual y social del niño institucionalizado a diferencia de lo que ocurría con los niños que vivían con su familia. En ellos se apuntaba a la necesidad de reducir el número de niños y niñas en los hogares y propiciar *la participación en la comunidad* a través de que las actividades educativas, laborales y recreativas las realizaran fuera de los internados (Dubaniewicz, 1999). A su vez se crearon los Regímenes de Familia Sustituta (1969) para *normalizar* y darles a los niños y niñas institucionalizados la posibilidad de experimentar la convivencia familiar aun sin que fuese la de origen equiparando así las oportunidades de los que se consideraban francamente en desventaja.

Comenzada la década del setenta se flexibilizaron los requisitos para la adopción de niños y niñas al disminuir la edad mínima del adoptante, los años de matrimonio y la condición de no tener descendencia propia. También se redujo el tiempo de la guarda provisoria y se incorporó la adopción plena por la cual el hijo o hija adoptiva dejaba de tener diferencias legales con los hijos biológicos y se borraba todo rastro de su pasado.

A su vez se legalizó la entrega de niños y niñas a través de *escritura pública* como forma de legitimar las prácticas frecuentes que venían desarrollando adultos que querían adoptar inscribiendo como hijos propios a recién nacidos que eran entregados en forma directa previo acuerdo con sus padres (Villalta, 2005).

#### **IV. c. 3. Las últimas políticas modernas**

Los zigzagueos semánticos de la política social asistencial y las intervenciones gubernamentales dirigidas a la niñez abandonada e irregular tuvieron sus repercusiones en las provincias argentinas. En Santa Fe se habían desarrollado modificaciones sustanciales a fines de la década del 40 con la reforma de los tribunales de menores que incorporaban en su funcionamiento la Secretaría de Servicio Social y un Servicio Médico Social.<sup>81</sup> La JCPM se consolidó en el Departamento de Minoridad y la División Supervisión del Instituto de Menores hasta que en 1973 se creó bajo la dependencia del Ministerio de Bienestar Social de la provincia la Dirección General de Minoridad y Familia. El objeto de esta creación fue unificar en un organismo tanto el “estudio completo y exhaustivo de la problemática del menor, particularmente en cuanto refiere a su asistencia y protección integral, salud y desenvolvimiento físico, mental y moral, adaptación social y familiar, educación y formación profesional, reeducación, readaptación, corrección y protección legal” como la “elaboración de una política proteccional permanente y actualizada con la ejecución de planes y programas de acción” (Decreto n° 02386/1973).

Para tal fin se desplazaron tanto los recursos como el personal técnico, administrativo y de servicios de la Dirección General de Promoción y Asistencia de la Comunidad como los de todos los establecimientos de diferentes dependencias que albergaran menores.

Contemporáneamente, a nivel nacional se impulsaron los antiguos semi internados inaugurados en la época peronista con la denominación de Centros de Acción Familiar (CAF). Los mismos cumplían la función de suplir el cuidado infantil durante la jornada laboral de las familias, especialmente de las mujeres solas. Recibían niños y niñas desde el mes de vida hasta los 12 años.

---

<sup>81</sup> La Secretaría de Servicio Social tenía a su cargo tanto tareas informativas a los jueces, “mediante el estudio social de la vida y costumbre del menor y de su familia” como la asistencia y “su atención directa o derivación con otras instituciones o servicios de los menores” la internación en los establecimientos a disposición del tribunal y cuando ya egresaban la atención de la salud, la escolaridad, la documentación, trabajo y hasta la recreación. También tenían a su cargo la difusión y prevención de la “minoridad abandonada y delincuente” destinada a la educación de los padres, maestros y empleadores. El servicio médico social tenía a su cargo “el examen clínico y psicopedagógico de los menores”, asesorar al juez sobre las medidas “de terapéutica social, libertad vigilada o internación” (...) “asesorar al juez sobre el carácter de las lesiones de los menores y adultos víctimas de delitos o faltas”, entre otras (Ley 2804/48: Reforma Tribunal de Menores).

El personal se encargaba de asistir en las tareas escolares, los desayunos, los almuerzos y las meriendas y llevar a los niños y niñas a la escuela. Funcionaban en doble turno, por lo tanto los padres podían retirarlos en el centro o en la escuela. Los CAF se diseminaron por todo el país como una alternativa a la institucionalización y una política de apoyo a las familias. En el territorio santafesino se ampliaron a 31 centros, aunque la ciudad de Santa Fe concentró la mayoría de ellos. Los CAF son la muestra de la última política social asistencial moderna hacia la infancia que se estructuró sobre la base de la provisión de un servicio público.

En el capítulo siguiente veremos los cambios nodales que se experimentaron para que podamos arrojar la idea de que el intento de universalizar los CAF, anclados al *complejo tutelar*, fue la última de las intervenciones modernas del Estado orientadas al gobierno de la infancia con el objetivo de fortalecer al grupo familiar a través de la creación de prestaciones de servicios.

#### **IV. d. Sobre otras apropiaciones frente a nuevos enemigos**

Durante los años sesenta y setenta las resistencias al orden establecido en el marco de un mundo bipolar fueron uno de los factores que impulsaron cambios radicales en las políticas delineadas en los organismos internacionales. Precisamente, como señala Álvarez Leguizamón (2008), tanto la Comisión Trilateral de 1973 como el Banco Mundial comenzaron a impulsar lineamientos de interdependencia y liberalización de los mercados a nivel mundial. Esta activación se debió entre otras cosas al temor de una nueva alineación de los países que históricamente habían sido dependientes.

En consecuencia, se desató en forma de violencia directa y extrema el terror generalizado y una brutal represión a través de diferentes dictaduras en la región. El objetivo primordial fue reafirmar el polo y las bases de una orientación políticoeconómica de robustecimiento de los sectores propietarios del capital en detrimento y la fragmentación de las bases sociales que de diferentes maneras asociativas como sindicatos, partidos políticos, agrupaciones guerrilleras, venían socavando la legitimidad del orden establecido.

En la Argentina, la dictadura de 1976 activó como una de las facetas represivas el robo y la sustitución de identidad de niños y niñas, hijos de quienes desaparecían o eran asesinados (Villalta, 2010b).

Si la colocación de niños y niñas indígenas en familias oligárquicas fue una práctica que consumó la apropiación de la vida toda de sectores concebidos como salvajes y bárbaros enemigos de la patria, reducidos a una mera existencia casi humana a fines del siglo XIX; el robo de los hijos e hijas de detenidos desaparecidos durante la última dictadura militar reeditó quizás en forma agravada esa tragedia. En este caso su inscripción como propios por parte de familias a las que eran entregados conllevaba la concepción de esos niños y niñas como objetos de posesión a los que se les borraba todo lazo con el pasado.

Como queda expuesto en los trabajos de Villata (2010b) y Regueiro (2010), la apropiación de los niños y niñas nacidos en cautiverio tuvo como objeto entregarlos para que fueran criados por familias consideradas *decentes* que mantenían contacto con los militares. Los padres o familiares de esos infantes eran catalogados como *subversivos* que antepusieron sus intereses y el activismo político por sobre el bienestar de sus hijos, por lo tanto se concebía que no se hubieran desempeñado como familias “continentes” ni “proveedoras de seguridad”.

Esta clave de lectura diagnóstica habilitaba los circuitos instalados y el repertorio de respuestas que históricamente se había puesto en funcionamiento para la protección de la niñez. Tal es así que para consumir estas otras desapariciones los militares usaron la *disposición tutelar* a través de la institucionalización y la adopción de infantes como forma de *salvar del peligro* a esos niños y niñas.

Algunos niños y niñas alojados en instituciones fueron luego dados en adopción, otros fueron devueltos a sus abuelos o familias extensas sin que antes tuvieran que sortear múltiples obstáculos ya que sistemáticamente eran negados los pedidos de restitución por parte de la justicia.

A su vez, la inscripción de estos niños como hijos propios falseando la filiación y el origen fue una práctica que había sido desplegada por muchas familias, lo cual como veíamos desencadenó la modificación de la ley de adopción.



Las consecuencias sociales, políticas, económicas y subjetivas de la última dictadura militar aún hoy no llegan a evidenciarse en su totalidad. El reconocimiento de las heridas y el intento de reparación de una sociedad atravesada por esa tragedia visibilizaron los mecanismos que hicieron posible tanto la apropiación de hijas e hijos de los desaparecidos o asesinados por la dictadura como la de todos los niños y niñas del *complejo tutelar*, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

En el apartado que estamos concluyendo pudimos reconstruir las variaciones e inflexiones que hicieron posible la emergencia de los discursos sobre la protección integral a partir de la individualización y el ensalzamiento paroxístico de la niñez. A su vez pudimos escrutar la consolidación y extensión de la familia nuclear como modelo moralmente aceptado para el gobierno de la infancia y un nuevo sentimiento hacia aquellas unidades domésticas que no lo alcanzaban.

La reconfiguración de lo social estuvo marcada por la ampliación de los servicios y las coberturas de las prestaciones públicas y aquellas incorporadas al salario obrero. Tanto la familia nuclear como la reconfiguración de *lo social* respondieron a una necesidad recíproca para que el modelo de socialización de los riesgos funcionara a los fines de sostener un orden inestable que por la experiencia anterior se sabía podía traer las consecuencias indeseables provocadas por el movimiento obrero y las que se vivieron a partir de la crisis mundial de 1930.

Los diferentes argumentos sobre la asistencia como acción educativa o de reforma fue alimentada luego con los discursos sobre el desarrollo de la comunidad y la promoción hacia las familias de los sectores populares.

En la recuperación de esta vasta genealogía del gobierno de la infancia son destacables los intentos de los involucrados en las distintas instancias gubernamentales por codificar los problemas manifestados desde los ámbitos domésticos pero devenidos de los procesos de reproducción social. Por lo tanto, las acciones estatales intentaron delimitar un ámbito específico de articulación entre los Juzgados de Menores y las prestaciones públicas que oscilaron entre la asistencia social y la educación especializada con el objeto de incidir, modificar, modelar la relación de los adultos con los menores de edad. Sin embargo, la tutela estatal todavía no se había puesto en cuestión; por el contrario, en este proceso se

fue afianzando la concepción de que era el Estado el encargado de asumir la dirección de aquellos niños y niñas que por diferentes razones quedaban en soledad.

Finalmente, repasamos someramente las últimas pinceladas de una política social moderna para concluir con el acontecimiento que cambió radicalmente la historia argentina, lo cual veremos en el capítulo siguiente.

## **Capítulo V**

### **El Ensamblaje pos-social**

El estudio socio-técnico de los mecanismos de control que ahora están en sus comienzos, debería ser un estudio categorial capaz de describir eso que ahora se está instalando en el lugar de los centros de encierro disciplinario, cuya crisis está en boca de todos. Es posible que, tras las adaptaciones correspondientes, reaparezcan algunos mecanismos tomados de las antiguas sociedades de soberanía. Lo importante es que nos hallamos en el inicio de algo (Gilles Deleuze, 1990:8).

Las mutaciones sociales acaecidas durante los últimos treinta años muestran con intensidad los efectos de una nueva gubernamentalidad que ha tomado forma en este lapso. La globalización de los mercados, la potenciación de las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones y los cambios en los procesos productivos que desplazan las antiguas industrias de chimenea por la informática y la robótica con la consecuente búsqueda de rentabilidad a través de la especulación financiera, dan cuenta de las variaciones imperantes. Los argumentos que abonan la hipótesis de la disposición de un nuevo arte de gobernar neoliberal sugieren la novedad de codificaciones y mecanismos de articulación social que van a dejar atrás no solo las tecnologías de gobierno que ensamblaban las relaciones de los individuos y las de estos con el Estado sino principalmente las moralidades implicadas, las explicaciones utilizadas y los vocabularios vigentes (Rose y Miller, 1992:198).

El objetivo de este capítulo es mostrar el desplazamiento del ensamblaje moderno en una nueva configuración que conjuga los cambios enunciados y la discusión sobre la adecuación y actualización de las intervenciones estatales a la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

La hipótesis que guía el análisis es que la lucha por el reconocimiento de los derechos de niñas y niños surgieron como líneas de fuga del ensamblaje anterior y fueron acomodándose, re-codificándose, a la lógica de la

gubernamentalidad neoliberal que se explicitará a continuación, con el objetivo de economizar el ejercicio del poder del Estado a través de la metamorfosis de las tecnologías de gobierno.

### **V. a. El neoliberalismo como nuevo arte de gobierno**

Como señalan Roses y O'Malley (2012), la emergencia de la gubernamentalidad post-social implicó la coalescencia de un conjunto heterogéneo de críticas hacia el Estado interventor. Por un lado, el despliegue del neoliberalismo<sup>82</sup> apuntaba a modificar las visiones y tensiones del liberalismo clásico, impulsaba la detracción radical de las intervenciones gubernamentales sobre la libertad de mercado y atribuía a los beneficios de la seguridad social y los derechos laborales la desmotivación y desresponsabilidad individual. Por otro lado, las críticas de la izquierda política preocupada por la dominación tecnocrática del saber, la ampliación de una sociedad de encierro y normalización a la que eran sometidas especialmente las poblaciones consideradas peligrosas. Desde estas perspectivas, como refiere Donzelot (2007)<sup>83</sup>, la recuperación de lo históricamente reprimido por los ideales civilizatorios del progreso daba visibilidad a la estigmatización provocada por las propias intervenciones estatales.

Las resistencias políticas y sociales que implicaron esta última crítica quedaron subsumidas a las grandes transformaciones en juego que se produjeron a

---

<sup>82</sup> La corriente de pensamiento neoliberal surge como crítica al liberalismo y muy especialmente y se profundiza a mediados del siglo XX en oposición a las ideas de la regulación económica de la teoría keynesiana. Se pueden rastrear en Alemania en contraposición al nazismo como muestra de la ampliación de la burocracia estatal y la reconstrucción de la posguerra. Y en Estados Unidos contra el intervencionismo federal y los programas asistenciales de las administraciones demócratas. Sus principales teóricos se registran en la escuela del neo-marginalismo austríaco, Ludwig Von Mises (1881-1973) y su discípulo Friedrich Hayek (1899-1992). En América Latina se introdujo este pensamiento a través de la Universidad de Chicago, cuyo referente fue Milton Friedman (1912-2006), quien sostuvo una estrecha vinculación con la Escuela de Negocios de Valparaíso, Chile.

<sup>83</sup> Según Donzelot (2007) la insurrección de mayo del 68 en Francia fue una muestra de las críticas a la racionalidad moderna que construyó la metáfora del progreso como forma de atemperar las demandas de soberanía a la República francesa basadas en la igualdad de los derechos. La decantación de la insurrección izquierdista se fue bifurcando en dos tendencias. Por un lado los que alentaban la necesidad de *cambiar la vida* ya que la sociedad de consumo había relegado al ciudadano imponiéndole falsas necesidades y el Estado había sometido y negado la palabra, en nombre del progreso, a los que se encontraban encerrados en calabozos y hospitales. Así el impacto político de los trabajos de Michel Foucault y Erving Goffman evidenciaban la microfísica de un poder bajo el ropaje del humanismo y el estigma al que eran sometidos quienes se encontraban internados. Por otro lado, los que proponían *cambiar la sociedad* ya que la opulencia del consumo engendraba un individualismo excesivo que atentaba contra el lazo social provocando la apatía de los ciudadanos. Desde una posición más reformista se criticaba la centralidad planificadora del Estado que no llegaba a comprender lo que sucedía en las colectividades locales y sofocaba toda iniciativa asociativa de las sociedades.

escala mundial. Como sintetiza De Marinis (1999), la flexibilidad del mercado transnacional reemplazó a la planificación estatal y una economía rígida que afianzaba el mercado interno de los países, las responsabilidades sociales de los Estados de bienestar o sociales conquistados y objetivados en los derechos sociales se trastocaron y re-codificaron en formas mercantilizadas, crecientemente de-socializadas, de previsión individual y familiar y finalmente se inyectó en los sujetos una conducta empresarial para reemplazar lo que se consideraba pasividad o dependencia a causa de la socialización de las responsabilidades y la reducción de las incertidumbres existenciales.

Así esta reestructuración del capitalismo en el ámbito global y local reforzó la autonomía *organizacional* de los grupos monopólicos cuya alianza estratégica impuso un cambio en la regulación de los Estados que mutaron su rol<sup>84</sup> y se transformaron en facilitadores de los flujos internacionales de capitales (Murillo, 2008). De igual forma se extendieron y hegemonizaron los sistemas democráticos ya que fue a través de la ley que se abrieron las puertas de las modificaciones necesarias para que el mercado lograra su presencia omnipotente en la economía mundial.

Estos cambios trajeron consigo una reestructuración de los lazos que articulaban el espacio de *lo social* configurando una nueva razón gubernamental donde se pueden observar, con la instauración de un paradigma de la inseguridad (Pegoraro, 1997) o una articulación pos-social (De Marinis, 2005), la consumación de un liberalismo avanzado (Rose, 2012) o un Estado neoclásico (Soldano, Andrenacci, 2005).

Para Foucault, el neoliberalismo no se puede analizar como una retrospectiva al liberalismo de principios del siglo XX, ya que pueden constatarse

---

<sup>84</sup> Según Cavarozzi es el momento del agotamiento de la Matriz Estadocéntrica que operó como regulación de los países latinoamericanos. Ella se basó en dos pares de procesos o mecanismos complementarios que le permitieron alcanzar un cierto grado de equilibrio. Por un lado, la relación Estado y Mercado, en donde los mercados de bienes y de trabajo estuvieron sujetos a inducciones y límites, designados y controlados por el Estado. La producción para el mercado interno se transformó en el núcleo dinámico de la economía alcanzando tasas de crecimiento elevadas en donde la regulación política de la economía fue funcional para el crecimiento. Y por el otro, la relación Estado y Sociedad Civil se basó en la expansión de la sociedad civil que incluyó fenómenos sociales y políticos culturales más difusos a través de la modernización y secularización de espacios privados –como los de la familia, la escuela y el lugar de trabajo– donde las relaciones parentales y de género devinieron menos autoritarias. Estos últimos procesos se desarrollaron bajo el ojo vigilante del Estado, por lo tanto, si bien la participación de la mayoría de los sectores sociales se transformó en un proceso legítimo, la participación fue balanceada, y a menudo contrarrestada, por la imposición de diferentes tipos de control político y cultural (Cavarozzi, 1991: 95, 96).

una serie de desplazamientos y transformaciones que, como decíamos, inauguran una nueva articulación entre mercado y Estado. El primer desplazamiento consta del pasaje de una *economía de intercambio* a una donde el principio de regulación es la *competencia*. Para el liberalismo el intercambio era la condición de existencia del mercado, por lo tanto la intervención del Estado solo debía asegurar la libertad de quienes se dedicaban a él, lo que se sintetiza en el principio del *laissez-faire*. A diferencia del liberalismo, para el neoliberalismo la competencia es una lógica económica que no se produce por la acción de los agentes económicos en forma espontánea sino que es el resultado de condiciones artificialmente establecidas, producidas por una gubernamentalidad activa. En este sentido el eje rector del neoliberalismo es “cómo se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado” (Foucault, 2008: 157).

Si el liberalismo se caracterizó por la limitación de la práctica gubernamental a partir del cálculo de la *utilidad pública*, es decir, el reconocimiento y la delimitación de ámbitos de actuación en donde se evaluaba convenía intervenir, a diferencia de aquellos que no era oportuna su injerencia, el neoliberalismo pone el acento en el conocimiento que debe tenerse para poder actuar y jerarquiza el modo, la manera, *el cómo* de la intervención. Esa intervención se caracterizará por dos tipos de acciones, las reguladoras y las ordenadoras. Las *acciones reguladoras* tienen por finalidad la estabilidad de los precios a través del control de la inflación ya no mediante el mantenimiento del poder adquisitivo, el mantenimiento del pleno empleo o el equilibrio de la balanza de pagos, sino a través de la política crediticia del mercado exterior y la disminución fiscal de las empresas. Las *acciones ordenadoras* se orientan a generar el *marco* de las inversiones económicas a través de una intensa acción gubernamental que tiene como objetivo generar y modificar datos técnicos, científicos, jurídicos, demográficos que serán cada vez más objeto de su intervención para formar las condiciones necesarias de crear nichos de mercado o ganar inversiones económicas.

El tercer desplazamiento se da en materia de la política social. Si en el Estado social la política social tuvo como objetivo una redistribución relativa del acceso de cada uno a los bienes consumibles y la socialización de los riesgos de la vida activa para alcanzar el bienestar social de todos los ciudadanos o

trabajadores, para el neoliberalismo la única política social que no interfiere en las condiciones de generación de la competencia es el crecimiento económico, por lo tanto se propone que cada individuo tenga ingresos suficientes para contratar el seguro individual y/o mutual para hacer frente a las inseguridades o afirmar sus ingresos a través de la propiedad privada. Es un proceso de individualización de la política social que tiene efectos fragmentadores en donde el objetivo se centra en la constitución de una trama social que multiplique la forma de la *empresa* en los diferentes órdenes de la vida. Así se disemina el modelo económico, es decir, el cálculo de costo-beneficio, de la oferta y la demanda, de las inversiones a futuro como un modelo de la existencia misma que sirve de soporte a la restructuración de toda una serie de valores morales y culturales.

Si la protección social tuvo como referencia mecanismos de compensación colectiva frente a las inseguridades de la vida activa, cuya base fue la solidaridad social, para el discurso neoliberal el individuo está exhortado a ser empresario de sí mismo donde “la vida misma del individuo –incluida la relación, por ejemplo, con su propiedad privada, su familia, su pareja, la relación con sus seguros, su jubilación– lo convierta en una suerte de empresa permanente y múltiple” (Foucault, 2008:277). Esta mutación propuesta por el neoliberalismo trajo aparejada entonces una grilla de inteligibilidad económica para ámbitos que históricamente no estuvieron regidos por mapas conceptuales economicistas.<sup>85</sup> Tal es el caso de las acciones de gobierno que comienzan a ser evaluadas desde el punto de vista del costo económico que implica la intervención y no sólo desde el político o jurídico.

Este desplazamiento pone un nuevo énfasis en las responsabilidades personales y familiares para dar pasos activos en las resoluciones de sus conflictos. El espacio donde se despliega la codificación de las problemáticas individuales y familiares adquiere una nueva superficie en la que las relaciones

---

<sup>85</sup> Dentro de los ámbitos analizados por Foucault son de relevancia los aportes del Capital Humano en función de la crianza de los hijos. Para esta teoría la calidad de los cuidados, la educación que se brinda, el afecto y la vigilancia que se le prodiga a los niños y niñas representan una *inversión* que se convertirá en *capital humano* que ha de dar frutos y generar una transmisión intergeneracional de ese capital tan valioso como la herencia tradicional. El ámbito del matrimonio también se comprende en la lógica del intercambio a través del contrato nupcial. También el ámbito del sistema penal donde las intervenciones ya no se orientan a analizar las distinciones entre los criminales natos, ocasionales, perversos, no perversos, reincidentes sino a introducir una serie de intervenciones ambientales que condicionan el mercado del crimen, alimentan cierto tipo de beneficios que orientan los comportamientos para obtener un grado de conformidad a la regla de comportamiento prescripto que la sociedad cree que puede procurarse (Foucault, 2008).

son conceptualizadas; nos referimos al plano de la comunidad. Las comunidades se reconfiguran como nuevos objetos de gobierno (De Marinis, 1999; Rose, 2007; Murillo 2009), donde por un lado se convoca a la participación, al activismo a través de intervenciones estatales territorializadas en articulación con la llamada sociedad civil, y por el otro las comunidades “se activan” al conformar perfiles identitarios a partir de cosmovisiones comunes, objetivos similares, etc. Reconocemos estas activaciones en las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil en torno a temas y objetivos específicos que proliferaron durante este tiempo, cuyas acciones en muchos casos se reconocen como apolíticas; tal es así que es posible articular objetivos gubernamentales junto a estas organizaciones para abordar problemáticas que ya no interfieren en la regulación de las leyes económicas del mercado.

Como bien señala Foucault, el proceso de individualización de la política social e individualización por la política social fue condición de posibilidad del modelo competitivo del mercado. Ya no interfiere en el patrón de distribución de bienes y servicios para influir en la disminución de una *pobreza relativa*, por el contrario la política social se orienta a asistir una *pobreza absoluta* y reducir los riesgos de las probabilidades de las conductas indeseables (Foucault, 2008:245-247).

Esa población flotante, “vulnerable” o en “riesgo social” se convirtió en el blanco de proyectos y programas, en su mayoría financiados por organismos externos.

Los trabajos que dan cuenta de este proceso en Argentina muestran que las reformas introducidas por la Convertibilidad (tasa de cambio fija y convertible) implicaron que tanto la apertura financiera y comercial, la sobrevaluación cambiaria como el endeudamiento externo y la extranjerización de la producción y el comercio<sup>86</sup> llevaron al límite la tradicional vulnerabilidad de la economía argentina. Las nuevas pautas productivas generaron un mercado heterogéneo de mano de obra afianzando las prestaciones de servicios en detrimento de la

---

<sup>86</sup> Para dar cuenta de esa magnitud según Lozano, en el 2005 en la Argentina el 68% del rubro empresas, el 76.3% del rubro ventas, como el 83.9% del rubro utilidades eran de capital extranjero (Lozano, 2005).



industria; como consecuencia de esto aumentaron los índices de desocupación y empobrecimiento como nunca antes se había registrado<sup>87</sup>.

Consecuentemente, los programas asistenciales<sup>88</sup> a la *pobreza absoluta* fueron acrecentándose, dispersándose y superponiéndose, lo que produjo una fragmentación del sujeto que fue profundizándose a la vez que se iban constriñendo el mercado laboral y las coberturas sociales a la población asalariada (Grassi, 2003). Esa fragmentación también se vio reflejada en un proceso de segregación territorial producto de las restricciones y privaciones padecidas por una población que se encontraba imposibilitada para movilizarse en búsqueda de trabajo. Así, la asistencia focalizada indujo un efecto de *insularización* de los barrios *bajo planes* (Cravino et al., 2002).

Estas mutaciones de las relaciones sociales contemporáneas han venido modulándose y acompasando un proceso de cambio heterogéneo y en muchos momentos contradictorio de lo que denominamos el ensamblaje moderno en el capítulo anterior, para modelar un nuevo ensamblaje que articula nuevas y viejas moralidades y tecnologías que propician el resurgimiento de conflictos antiguos y la resolución incierta de los mismos.

### **V. b. El ensamblaje pos-social y los cambios familiares**

Es imprescindible marcar la influencia que ha tenido a nivel internacional la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) de Naciones Unidas. Llamada la primera ley de la humanidad (Bustelo, 2007) por el número de países que la han ratificado, es quizás uno de los emblemas del nuevo orden mundial al que asistimos. A solo diez días de la caída del muro de Berlín, se arribaba a un consenso mundial sobre la condición de los niños y niñas como

---

<sup>87</sup> En los fines de las décadas del 80 y 90 el empobrecimiento alcanzó al 38% de los hogares de la región metropolitana y al 42% en el 2002. “La mayor desigualdad social, ya no solamente la pobreza, se constituyó como un rasgo estructural de la sociedad argentina (...) la diferencia entre los deciles extremos era de 15 veces en 1991; en 1995 se amplió y se mantuvo en 22 veces. En el primer semestre del 2005, la proporción de los hogares de esta región bajo la línea de pobreza había descendido al 27,4% y la diferencia en los ingresos no varió (Danani y Grassi, 2009:20).

<sup>88</sup> Estela Grassi (2003) distingue en el período la coexistencia y luego el desplazamiento de lo que llama la asistencia social clásica hacia la asistencia social gerenciada. La primera, canalizada a través del Ministerio de Salud y Acción Social durante el menemismo, consistía en la asistencia a través de bonos solidarios, etc. La segunda se orientó junto a las estrategias seguidas por los Ministerios de Trabajo y las áreas de economía y se basó en las exigencias técnicas de gestión, de las acreditaciones de los funcionarios y de la pretensión de racionalización del Estado que implicaba superponer una lógica gerencial a una política, aliadas a las prescripciones de los organismos internacionales.

sujetos de derechos, la primacía de las familias para asegurar esos derechos y las relaciones que los Estados deben establecer con los más chicos y sus grupos familiares.

Como plantea Barna (2012), los “principios rectores” que marcan el horizonte en la Convención responden a racionalidades hegemónicas y en muchos casos contradictorias que se plasmaron en el mismo texto. Las mismas asumen un modelo de desarrollo de la niñez universalmente aplicable al que se acompaña con el consenso global sobre las políticas a implementar para alcanzarlo. Este modelo de la niñez *metafísico* responde a la posición de algunas organizaciones de la sociedad civil transnacionales<sup>89</sup> y en especial de los países noratlánticos, quienes enfatizaron un paradigma humanista de la niñez. El mismo consiste en centralizar la atención en los niños y niñas independientemente del contexto en el que se encuentren. Así el régimen internacional de los Derechos del Niño es despojado del análisis sobre los procesos históricos coloniales y neocoloniales entre los países, determinantes del escenario de desigualdad global (Pupavac, 2001; Pilotti, 2001; Barna, 2012). Sin embargo, al ser un instrumento vinculante, la Organización de Naciones Unidas sostiene una relación singular con cada país a través de los informes sobre la *aplicación* de la CIDN que los mismos deben presentar al Comité de Seguimiento cada cinco años (Art 44) y las recomendaciones que este realiza como forma de *monitorear* las condiciones de los derechos de los infantes.

De esta manera, el régimen internacional de Derechos Humanos ha propiciado la desterritorialización de los derechos de los márgenes de los Estados Nación; este proceso ha generado tensiones y conflictos móviles. Como veíamos, por un lado ha intensificado la influencia de los organismos internacionales en la modificación de las normativas y la orientación de las políticas públicas a nivel de los Estados Nación, y al mismo tiempo ha desestabilizado las jerarquías políticas existentes en los países a través de planteos reivindicativos que impulsaron cambios en las trayectorias de la ciudadanía de niños y niñas.

---

<sup>89</sup> Según Barna las ONGs que han participado y sostenido estas posiciones son Defence for Children International, Catholic Child Bureau y Save de Children International Fund. La propia Eglantyne Jebb sostiene: “Save the Children no presta atención a política, raza o religión. Un niño es un niño, no importa si es rojo, blanco, marrón o negro” o “Toda guerra, ya sea justa o injusta, victoriosa o desastrosa, es siempre una guerra contra los niños” (citado en Barna, 2012:11).

Esta tensión fue palpable en la Argentina a partir de la irrupción que provocó la llamada *primavera democrática* con la restauración del orden constitucional en 1983. La misma significó un renovado estado de participación de los jóvenes en los diferentes órdenes de la vida postulando las necesidades de los debates públicos, la supremacía de los derechos civiles y políticos frente a un poder que, por experiencia reciente, no sólo era capaz de suspender la constitución e intervenir las burocracias sino también de arrasar con la vida de miles de personas y hacerlas desaparecer. Si bien la Argentina había sufrido interrupciones al orden democrático en varias oportunidades de su historia, la envergadura de las atrocidades cometidas por el terrorismo de Estado de 1976 anudó de manera singular la dupla conceptual Democracia-Derechos Humanos.

Los movimientos de Derechos Humanos venían denunciando y dando visibilidad a la situación de apropiación por parte de militares o, a través de ellos, de familias allegadas a hijos e hijas de desaparecidos. Los pedidos por los esclarecimientos y la constatación de los casos señalados abonaron las argumentaciones que posibilitaron la configuración del derecho a la identidad que luego quedó plasmado en el texto de la Convención<sup>90</sup>.

Las controversias de los casos de niños y niñas restituidos a sus familias de origen, enmarcados en el derecho a ser criados por sus padres y familias biológicas, sin importar las condiciones sociales, ideas políticas y religiosas, y la comprobación de las adopciones ilegítimas generaron una distorsión y una *línea de fuga* en el discurso sobre la protección infantil habilitando un movimiento de subjetivación política que se retroalimentó de producciones conceptuales, intervenciones contra-institucionales y militantes.

La CIDN alentó y viabilizó la constitución de lo que Fonseca y Cardarello (2005) llamaron un *frente discursivo*<sup>91</sup> que posibilitó articular posiciones de diferentes actores y condensar una serie de postulados a favor de la des-

---

<sup>90</sup> Los artículos 7, 8 y 11 de la Convención son conocidos internacionalmente como los “artículos argentinos”; los mismos fueron introducidos en el texto por la participación de la delegación argentina. Conocida la actividad realizada por las Abuelas de Plaza de Mayo, se dio visibilidad a la problemática y se introdujo una dimensión de la identidad que no se limitó al reconocimiento del nombre y la nacionalidad sino al derecho de ser inscripto en el momento de su nacimiento y de conocer a sus padres y ser criado por ellos garantizando la preservación de los vínculos de origen. De esta manera se obligaba a los Estados a adoptar medidas que previnieran las desapariciones forzadas de niños y niñas, como las que tuvieron lugar durante la última dictadura militar.

<sup>91</sup> Para Llovet (2011) el activismo de Unicef (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) en el espacio local en alianza con activistas y estudiosos en los temas de derechos del niño tuvo un carácter refundador del campo de estudios sobre la infancia.

judicialización de la pobreza<sup>92</sup>, la des-institucionalización de niños y niñas, la vigencia del estatuto de sujetos de derechos, especialmente a la participación, a la libre expresión y a ser oídos (Art. 12,13) y que su palabra sea tenida en cuenta, en contraposición a la cosificación y estigmatización de los llamados *menores*. Así se puso en evidencia la gestión de una *crueldad bondadosa* que privó y priva de la libertad a niños, niñas y adolescentes pobres, en nombre de la protección, y en el sistema de justicia penal que ha llegado a condenar a cadena perpetua a personas menores de 18 años.<sup>93</sup>

La construcción de los “paradigmas” fue el aporte de este frente a los fines de interpretar el pasado a través del *paradigma de la situación irregular*, y visibilizar el futuro deseado alentando la construcción del *paradigma de la protección integral*<sup>94</sup>.

Como planteaba Laura Musa en una entrevista del trabajo de campo (2011) para dar cuenta del proceso de sanción de la Ley 26061 del 2005:

“Cuando yo me recibí (el último año de la dictadura militar) empezamos a trabajar en el campo de lo social y uno encontraba muchísimos problemas. La casuística se repetía continuamente, las mujeres nos decían “me sacaron un hijo”; esta en Retiro, Constitución, y comenzabas a rastrear ¿dónde estará ese chico? ¿Estará en los institutos de menores? Entonces ahí vi la cara brutal de la justicia para un universo que no era el universo que uno estudiaba en la facultad, era como un mundo oscuro que no estaba iluminado por la legislación, ni por la política. Entonces uno iba a tribunales, empezabas a dar unas vueltas, uno veía primero la madre desesperada porque su hijo no aparecía, y la gente misma te decía nombres: está en el San Martín, y fue todo como sumergirse en un mundo donde uno

---

<sup>92</sup> Con la desjudicialización de la pobreza se hizo alusión a que las causas civiles que los juzgados de menores llevaban adelante eran protagonizadas por familias pobres que dejaban en evidencia las dificultades que tenían para resolver los cuidados de sus hijos e hijas.

<sup>93</sup> Según García Méndez, las sentencias a reclusión perpetua ponen en evidencia la cara más oscura del tratamiento del conflicto social con los adolescentes pobres que cometen delitos. A su vez, la referencia a la *crueldad bondadosa* hace alusión a la privación de la libertad como forma de *protección* a la que varios fallos de la justicia argentina argumentaron tomando como base el decreto de la dictadura 22.278 de 1980 (Régimen Penal de la Minoridad). Para ampliar la información sobre los fallos y estas lecturas ver la página de Fundación Sur. También García Méndez (2003).

<sup>94</sup> Los paradigmas fueron descriptos en el Capítulo I de la tesis.

sabía que los chicos podían estar atrapados en el sistema estatal sin que la mamá, que era quien tenía la patria potestad, que a veces eran solas, o algún papá, no fueran notificados por nadie. O sea, nada de debido proceso; además nosotros, que veníamos de la democracia, estábamos todos muy influidos por el Estado de derecho, debido proceso, queríamos reclamar hasta que el azúcar tuviera la cantidad de gramos que tenía; el imperio de la ley para nosotros era muy importante; generaciones más cercanas a la tuya, y está muy bien, lo dan como un hecho más natural, pero en ese momento todo era cómo recuperar”.

La *oscuridad* de los laberintos judiciales en contraposición del *debido proceso* y el *imperio de la ley* que de estos sectores se comenzaba a sostener se enlazó con procesos de movimientos sociales que hicieron visibles otras desigualdades y opresiones vigentes que contribuyeron al resquebrajamiento del *complejo tutelar* del ensamblaje moderno.

Por un lado, los movimientos feministas dieron forma y visibilizaron las situaciones de violencia intrafamiliar y abuso sexual infantil. La irrupción de lo femenino (Roudinesco, 2010), un verdadero desorden del orden vigente (Levín, 2010), puso en el centro de la esfera pública lo que estuvo históricamente silenciado en la esfera privada argumentando las desigualdades de las sociedades patriarcales, el sufrimiento y destrato hacia las mujeres y la necesidad de protección del Estado en estos casos. Por otro, la igualación de derechos civiles en el ámbito doméstico referidos a la patria potestad y la posibilidad del divorcio<sup>95</sup> constituyeron aspectos importantes que implicaron una mayor soberanía en las decisiones de las mujeres respecto al matrimonio y la relación con sus hijos e hijas.

Simultáneamente a este proceso, es importante remarcar que durante las décadas del ochenta y el noventa, a partir de la caída de la sociedad salarial, la flexibilización laboral y las desregulaciones introducidas por las reformas neoliberales, las mujeres comenzaron a tener cada vez más protagonismo en el

---

<sup>95</sup> Reformas del Código Civil a través de la Ley 23.264 de 1985 sobre Patria Potestad compartida y Ley 23515 de 1987 sobre Divorcio Vincular.

mercado de trabajo dejando atrás paulatinamente la exclusividad del rol doméstico.

Estos discursos y prácticas que fueron desacoplando los roles atribuidos que constituyeron la familia nuclear dieron lugar a una fractura irreversible, por un lado, entre el deseo de femineidad y el deseo de maternidad, el deseo de gozar y el deber de procrear; por el otro, permitieron una contraposición a la sacralidades y moralidades ligadas a la crianza infantil y las relaciones conyugales, dando lugar a la aceptación cada vez mayor de diferentes conformaciones familiares<sup>96</sup> como las uniones libres, las familias ensambladas o las homoparentales<sup>97</sup>.

En síntesis, las familias fueron perdiendo las rigideces del modelo hegemónico de la modernidad, y se puso en evidencia que en ocasiones se trata de un lugar donde el despliegue de las relaciones de poder atenta contra la vida de las personas, mayoritariamente mujeres, niñas y niños, que la conforman. Al mismo tiempo ha tomado características heterogéneas ya que se relativizan las moralidades que atravesaban las uniones conyugales ligadas al matrimonio y la legitimidad de los nacimientos. Sin embargo, estos desplazamientos no han disminuido las valoraciones que a ellas se adjudica, por el contrario, puede comprobarse que mientras se han intensificado las flexibilizaciones del modelo familiar hegemónico de la modernidad asistimos a una revalorización de sus funciones protectoras de la niñez.

En este sentido la CIDN en su preámbulo argumenta el *convencimiento* de que la familia es un grupo *fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños*. A su vez expone que, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, el niño debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Ambos padres o los representantes legales son los responsables primordiales de la crianza y el desarrollo de los niños y niñas (art.18).

---

<sup>96</sup> Para ampliar sobre las nuevas formas de organización familiar ver Arriagada (2002: 143-161 y 2007: 9-22).

<sup>97</sup> Particularmente, la visibilidad de las parejas homosexuales y la lucha por la igualación de derechos a partir de la posibilidad de contraer matrimonio desde la sanción de la llamada Ley de Matrimonio Igualitario (26618/2010), a lo que se suma la posibilidad del reconocimiento legal de ambos padres o madres y su registro en las partidas de nacimiento de los niños y niñas nacidos de las uniones a través de técnicas de fertilización o del alquiler de vientres; o de las posibilidades de adopción a través del reciente decreto presidencial 1006/2012, dan cuenta de las contraposiciones referidas a los ideales de familia y de la radicalidad de los cambios de las moralidades en disputa.

Como vemos, el acento no está puesto en quien ejerce la patria potestad, el afianzamiento del binomio madre-hijo, o las dimensiones de su conformación como sí apreciábamos en el ensamblaje anterior, tanto en las intervenciones gubernamentales que se proponían la profilaxis del abandono, como las que asumían la necesidad de una modernización cultural y el aprendizaje de los roles parentales. Lo central es que las familias encuentren la forma de autogestionarse a sí mismas de manera activa cumpliendo con las expectativas sociales de su reproducción.

Así, en el ensamblaje pos social se puede apreciar la disminución de las acciones gubernamentales que se dirigen directamente al bienestar de niños y niñas a través de instituciones que prestan servicios y el incremento y afinamiento de las tecnologías de evaluación de las capacidades protectoras de las familias. A su vez, se acrecientan las familias *alternativas* como tecnología de reemplazo de los *dispositivos disciplinares* que tienden a desaparecer.

### **V. b. 1. Mutaciones en el complejo tutelar moderno**

El desacoplamiento de las protecciones ligadas al empleo formal, tanto por la desocupación como por la precarización laboral y el énfasis en el crecimiento económico, introdujo la necesidad cada vez más creciente de disminuir las cifras de pobreza extrema como forma de neutralizar los conflictos sociales que trajo aparejado. Como plantea Andrenacci (2002), la intervención social del Estado se desplazó hacia una asistencialización que procuraba resolver necesidades específicas o crear fuentes de ingreso monetaria alternativas al empleo estratégicamente focalizadas sobre la población más careciente, ejecutadas por organizaciones no gubernamentales, filantrópicas, o comunitarias y descentralizadas hacia las jurisdicciones locales. La *focalización* como un nuevo arte de gobierno (Álvarez Leguizamón, 2008) inauguró una habilidad y un conjunto de reglas para ahorrar recursos y energías a través de la delimitación de *grupos sociales vulnerables o de alto riesgo social* que por medio de programas y proyectos pretendía formar una trama de contención en los umbrales de la sobrevivencia biológica.

Como señala Álvarez Leguizamón, las transformaciones de las tecnologías de gobierno fueron desarrolladas a partir de que los organismos internacionales comenzaran a propiciar la necesidad de las “reformas sociales” (BID) y los

programas de “lucha contra la pobreza” (BM) y el “desarrollo humano” (PNUD) como forma de atemperar los efectos del ajuste de los años 80. A su vez, fueron el producto de la “gubernamentalidad neoliberal sobre las poblaciones más pobres del mundo, a partir del cual se propone generar reformas en las políticas universales y de seguro tendiendo a su privatización, desregulación, y diferenciación de beneficiarios según capacidad de pago” (Alvarez Leguizamón, 2008: 133).

Estas modalidades novedosas fueron acoplando y transformando la codificación de los problemas de la infancia y las formas de abordaje de las entidades gubernamentales a nivel nacional y provincial. La proliferación de programas y proyectos para atender problemáticas como *situación de calle, maltrato y abuso sexual infantil, niños en riesgo social* comenzaron a tomar entidad como objetos de intervención. La “población objeto” particularizada en grupos y territorios de riesgo, si bien intentaba incrementar los recursos indispensables para la supervivencia, aumentaba los fenómenos de estigmatización de la población pobre sin poder enlazar la reflexión hacia los procesos de producción de esas mismas dificultades.

La informalización, flexibilidad y territorialización de las intervenciones asistenciales permitieron descentralizar prestaciones hacia las provincias y a los gobiernos municipales que adquirieron un nuevo dimensionamiento en la administración de la crisis social. Estas mutaciones se argumentaron como contribución a la modernización del Estado que debía acercar sus prestaciones a los beneficiarios, conocer sus necesidades específicas y promover la participación para la resolución de los problemas de *inserción* y evitar el despido de recursos escasos en familias que no se encontraran en *alto riesgo social*.<sup>98</sup> Así, promover

---

<sup>98</sup> Este proceso es nítidamente reflejado en las acciones descentradas que comenzaron a tomar forma en el marco de los programas: apoyo escolar en los barrios, programas de operadores de calle, espacios de juego, capacitaciones laborales en el marco de proyectos, programas de atención al maltrato y abuso sexual infantil. En la ciudad de Rosario el programa Crecer es emblemático de esta modalidad: focalizado hacia niños y niñas de 2 a 5 años combinaba la asistencia alimentaria y el desarrollo psico-motriz en el espacio físico del centro con programas asociados de *promoción* orientado a familias *vulnerables* para el autocultivo y cría de animales con el objeto de consumo familiar y la articulación en redes con las organizaciones barriales del *territorio* y en especial el centro de salud emplazado en el mismo barrio. En palabras del propio programa: “con la gestión iniciada en diciembre de 1995, la Secretaría de Promoción Social comenzaría a implementar una política social en la que se articulaba la asistencia directa con el fortalecimiento de la sociedad civil” (Unicef, 2005: 46) cuyos objetivos fueron *promover los procesos de inclusión que permitan el ejercicio de los derechos ciudadanos*. Al mismo tiempo, se pretende *unificar las acciones asistenciales, optimizar los recursos y producir una acción transformadora del vínculo entre la*



procesos de *inclusión* fue el objetivo de las intervenciones gubernamentales que mediante el acompañamiento de las familias pretendían adecuar los recursos disponibles a las trayectorias vitales de los clasificados como vulnerables.

A su vez, la eficacia, eficiencia del Estado, sospechado de altos índices de corrupción generalizada, debía ser auditada por las organizaciones de la sociedad civil que adquirieron preponderancia como prestadoras de servicios a través del financiamiento externo.<sup>99</sup>

Durante este lapso se produjo una ampliación de las incumbencias históricamente asociadas a la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia que quedó bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (1983-1989) durante el gobierno de Raúl Alfonsín y luego fue reemplazada por el Consejo Nacional del Menor y la Familia<sup>100</sup> en el marco del Ministerio de Salud y Acción Social (1990-1997) del gobierno de Carlos Menem.

Por un lado, se proponía la *prevención y tratamiento del abandono* a través del afianzamiento del *vínculo materno-paterno-filial* mediante programas y servicios tendientes a la *asistencia y promoción integral de las familias* que precisaran orientación y apoyo. En casos de necesidad, se disponían los programas para brindar al niño un *ámbito familiar alternativo*.

---

*comunidad y el gobierno*. El programa Crecer fue una continuación del PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición) que financió el Banco Mundial y se operacionalizó a través de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. El Promin fue destinado a niños menores de 6 años y a las mujeres en edad fértil en áreas con alta incidencia de pobreza. Combinaba controles médicos, provisión de insumos básicos alimentarios y la construcción de Centros de Desarrollo Infantil para la disminución de la morbi-mortalidad y la desnutrición infantil.

<sup>99</sup> Tal es el caso del Proame I y II (Programa de Asistencia para los Menores en Riesgo) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo por 10 millones de dólares como contribución para *mejorar la calidad y cobertura de prestación de servicios a niños y adolescentes en situación de riesgo social* en la Argentina y operacionalizado por organizaciones de la sociedad civil de las principales ciudades del país en convenio con el Consejo Nacional de Niñez Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (1995-2006). Ver: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=TC9610272>

<sup>100</sup> Con autonomía técnica y descentralización administrativa tiene como objetivo: a) Planificar, organizar y ejecutar la política de *promoción integral de la minoridad y la familia* en el marco de las disposiciones vigentes, los principios generales de derecho de menores y las políticas sociales establecidas por el Ministerio de Salud y Acción Social. b) Adoptar las medidas necesarias para contribuir a la consolidación de la familia, orientándola y apoyándola. c) *Proveer a la protección integral* de los menores, personas discapacitadas y ancianos, que se encuentren en estado de abandono o peligro moral o material, mediante los tratamientos que estime convenientes. d) Presentar a aprobación del Ministerio de Salud y Acción Social un plan integral de actividades y la Memoria Anual sobre su cumplimiento. e) *Coordinar la participación de instituciones públicas, organismos no gubernamentales, entidades vecinales y de bien público en general, en la programación, ejecución y difusión de las acciones locales y regionales tendientes a orientar y promover integralmente a la familia y a todos sus miembros* (Decreto 1606/1990).

Como señala Luna, el Consejo ponía en funcionamiento cuatro programas en los cuales se recurría a familias de la comunidad para el cuidado integral de niños y niñas en forma transitoria o permanente: Amas Externas, Familias Cuidadoras, Familias Solidarias y Adopciones (Luna, 2001). El *acogimiento familiar* como la “práctica que lleva a un sujeto niño, adolescente o adulto a convivir como miembro transitorio o definitivo de otra familia que no es la familia en la cual nació. El grupo acogedor recibe a este miembro haciéndose responsable de su cuidado, sin mediar vinculación filiatoria, es decir no adquiere el carácter legal de hijo” (Luna, 2001:17) comenzaba a tomar entidad como forma de evitar la institucionalización y adecuar las prácticas a los lineamientos de la CIDN.

Con esta misma perspectiva se modificaron los grandes institutos de encierro hacia modalidades de *Pequeños Hogares* (luego denominados programa de Familias Cuidadoras) donde se alojaban en viviendas grupos pequeños de niños y niñas al cuidado de matrimonios u operadores con la idea de dar una dinámica más familiarista al internamiento.

Paralelamente, se fueron conformando áreas de trabajo programáticas a partir de la objetivación de problemáticas poblacionales como el *menor en riesgo*, *menores en la calle*, *menores explotados laboralmente*. En especial se instituyeron como áreas específicas del Consejo la *prevención y tratamiento de la violencia familiar* que pretendían coordinar servicios y programas de asistencia en las situaciones de *maltrato físico y psíquico*, *negligencia*, *abusos* y toda otra forma de relación *intrafamiliar anómala* (Dubaniewicz, 1999).

Como decíamos al comienzo, el movimiento feminista había logrado dar visibilidad y forma a lo que se denominó violencia intrafamiliar<sup>101</sup>, argumentando la vigencia de la cultura patriarcal. Sin embargo, como plantea Grinberg (2010), el proceso mediante el cual el *maltrato infantil* se construyó como una categoría, un problema y un campo de saber en la Argentina, comenzó en el ámbito hospitalario a partir de que los “malos tratos físicos” y las “negligencias” en el cuidado de los infantes que comenzaban a inquietar a los médicos pediatras. A fines de la década del 80 y durante el transcurso de la década del 90 se autonomiza el *maltrato*

---

<sup>101</sup> La Ley de protección contra la violencia familiar (24.417) sancionada en el año 1994 habilita a los jueces con competencia en familia a intervenir ante malos tratos físicos y psíquicos de niños en el ámbito doméstico, sin embargo en la práctica fue utilizándose para las situaciones de violencia contra las mujeres.

*infantil*<sup>102</sup> englobando las violencias físicas y psíquicas y las agresiones sexuales. Así se crean los Comités de atención a los niños maltratados en los Hospitales de Niños.<sup>103</sup> Luego el abordaje de la problemática se desplaza hacia distintos niveles de la administración pública y surge como objeto de estudio y de intervención de diferentes disciplinas, además de la medicina, especialmente el derecho, la psicología y el trabajo social. Todo un nuevo campo de saber se expresó en la constitución de carreras de especialización, codificaciones, indicadores y signos para su detección.

En las jurisdicciones municipales fueron constituyéndose ámbitos de actuación de las problemáticas que señalábamos a través de programas específicos y se fueron reformulando las áreas provinciales a través de un proceso de profesionalización paulatino.

Las intervenciones gubernamentales neoliberales posibilitaron la delimitación de nuevos puntos de apoyo por fuera de las instituciones, tanto la territorialización como la focalización permitieron moldear nuevos problemas de aquellas poblaciones infantiles clasificadas en *riesgo social*. Simultáneamente, la reconversión de la modalidad de internamiento a través de la provisión de cuidado de las diferentes modalidades de *acogimiento familiar* no modificó la relación entre el Consejo y los juzgados de menores, que seguían teniendo la soberanía de las decisiones y ejerciendo el patronato estatal.

#### **V. b. 2. Debates en torno a la cuestión social infantil y la necesidad de modificar los marcos normativos**

La incidencia de los trabajos académicos que cuestionaban la institucionalidad originada a principios de siglo XX con la Ley de patronato focalizaron la crítica principalmente hacia la actuación de los jueces y asesores de menores que con las *reminiscencias del poder soberano* y la operación desde una

---

<sup>102</sup> Para profundizar sobre la formación discursiva del maltrato infantil y sus modificaciones ver Hacking (2001); Grinberg (2008: 155-174 y 2010: 71-109). Con respecto a las evaluaciones de las familias en los programas de atención al maltrato infantil ver Bringiotti (2005: 78-85).

<sup>103</sup> Específicamente, en el Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez a mediados de la década del 70 comenzaron a realizarse los primeros ateneos sobre el tema de los malos tratos físicos hacia los niños con quien fuera una pionera del tema en Argentina, la médica psicoanalista Diana Golberg. Bajo su supervisión se creó a comienzo de los 80 la primera Unidad de Violencia Familiar destinada a la atención y tratamiento del problema de maltrato infantil en el Hospital de Niños Pedro de Elizalde. En la provincia de Santa Fe, el Hospital Víctor J. Vilela creó el Grupo de Atención al Menor Maltratado (GAMI) en el año 1982 y el Hospital Alassia de Santa Fe creó el Comité de Maltrato Infantil (CMI) junto a la apertura del hospital en 1999.

*corporación cerrada* (Guemureman y Daroqui, 2001) actuaban discrecionalmente reforzando las desigualdades sociales y la estigmatización de niñas y niños pobres poniendo en el centro de la escena la contradicción del Patronato estatal con la Convención de los Derechos del Niño.

En ese marco, cada vez más se oficiaron los discursos sobre la necesidad de las reformas legislativas en América Latina, no sólo porque los países habían suscripto a la Convención sino porque muchos, como el caso de la Argentina, la habían incorporado a la Constitución Nacional.

Como señalaba García Méndez, el cambio de las leyes posibilitaba el “rechazo rotundo a considerar los temas de la infancia desde cualquier perspectiva fragmentaria y sobre todo corporativista” donde la relación Ley-infancia implicaba una profunda revaloración del vínculo entre la condición jurídica y la condición material de la infancia. Las nuevas legislaciones debían pensarse como un “instrumento para conseguir lo que todavía no es, sobre todo en el sentido de la disminución radical de la discrecionalidad en la cultura y prácticas de protección que muestran las peores atrocidades cometidas en nombre del amor” (García Méndez, 1998: 13).

Desde otras lecturas la *paradoja* palpable era la convivencia nunca antes más extendida de tantos instrumentos jurídicos y al mismo tiempo tantos derechos vulnerados (Costa y Gagliano, 2001). Lo que se advertía era una modalidad inestable de una población infantil “superflua” que no era captada por ninguno de los circuitos establecidos hasta el momento donde “el sufrimiento de las nuevas generaciones de niños no alcanza a ser simbolizado. Se abre un mundo de sentidos a partir de la palabra menor que queda por fuera del sistema institucional y que constituye también la minoridad” (2001: 95).

El complejo tutelar no sólo ya no podía dar respuesta al fenómeno masivo de niños y niñas vagando en las calles, que rondaban las escuelas y dormían en las plazas, en grupos de pares, viviendo intermitentemente con diferentes adultos, sino que de intentarlo los propios circuitos establecidos hubiesen estallado. La situación de calle volvió a convertirse en objeto de estudio y a convocar a científicos sociales como lo hiciera la incipiente ciencia de la psiquiatría a principios del siglo XX<sup>104</sup>. La contundencia de este panorama se exponía por los

---

<sup>104</sup> Los trabajos de Pojomovsky (2008) recuperan en el trabajo de investigación su propia práctica en institutos de menores (CAINA) mostrando la contundencia de una problemática que excede el

intelectuales que abordaban estos temas con necesidad de ir en contra de una realidad que parecía *inexorable*.<sup>105</sup> Como planteaba Carli en el 2002 el escenario en la Argentina era “la presencia de la muerte” en la repetición de una tragedia que irrumpía el ciclo vital de niños, niñas y adolescentes a través de la represión del Estado policial y podía pensarse como continuación de las violencias de los años setenta que se había profundizado a partir del empobrecimiento y la falta de legitimidad social del poder político (2003:103).

Los efectos de segregación social producto del estallido de las protecciones ligadas al salario equipararon a la minoridad con la niñez pobre y los estudios pusieron en evidencia el control social del Estado, tanto por su trayectoria histórica como por sus nuevas modalidades opresivas. Coincidimos con Llobet cuando plantea que “los noventa y sus actores miraron al Estado en general desconfiadamente, auscultando las aristas desde las cuales se construye su falta de legitimidad y sus dimensiones de homogeneización, regulación, control social y reproducción de la desigualdad. Una lamentable coincidencia histórica marcó que “por izquierda”, desde posiciones progresistas (como las sostenidas por la absoluta mayoría de los investigadores del campo de la infancia y el campo educativo) y desde derecha con las privatizaciones y la reducción del Estado, se cuestionara de manera irremediable al Estado como gestor de “lo social” (2011: 10).

Exponer estas perspectivas nos permite comprender cómo se interrelacionaron los discursos que diagnosticaban la cuestión social infantil y las propuestas que se materializaron para intentar dar respuesta a la misma tanto a nivel interamericano como a nivel doméstico.

#### **V. c. El Sistema Nacional y las Políticas Focalizadas. Prototipos del Instituto Interamericano del Niño**

Con un fuerte perfil tecnocrático y neoliberal el Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA), diagramó una propuesta para implementar la CIDN en los países que se

---

abordaje de las instituciones de encierro. El trabajo de Urcola (2010) puso de manifiesto las antiguas representaciones sociales en las nuevas realidades de exclusión social de los niños y niñas y sus familias en la ciudad de Rosario. Sobre este tema ver el trabajo de Macri; Ford; Berliner y Molteni (2005). Puso en evidencia la continuidad, las rupturas y la profundización de una problemática para nada novedosa.

<sup>105</sup> Ver Birgin (2004).

encontraban en procesos de *reestructuración y racionalización* del gasto público, teniendo en consideración la importancia que reviste la *supervivencia de los sectores carenciados*.

Entre los años 2000 al 2004, en el marco de su Plan Estratégico, el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño (PRODER) del Instituto Interamericano del Niño (IIN) elaboró una propuesta de prototipos base a los que llamó *Sistema Nacional de Infancia y Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas* con el objetivo de brindar herramientas a los países y ser un marco orientador y ordenador de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de la infancia.<sup>106</sup>

“El plan impulsa la generación de productos estratégicos de alto impacto técnico y político, que pretenden constituirse en un modelo referencial para el abordaje de los temas relativos al niño y la niña desde una óptica gerencial. Los productos estratégicos mencionados son un conjunto de herramientas que abarcan los diferentes aspectos involucrados en la gestión de los temas de niñez de un país determinado. Estas herramientas, llamadas “prototípicas” sentarían las bases para la promoción de avances en la capacidad de respuesta que los Estados tienen frente a los temas de Niñez (...) Uno de los componentes del Plan Estratégico promueve la generación de respuestas políticas apropiadas para atender los problemas y necesidades de los niños, niñas y adolescentes y en particular de aquellos en circunstancias de vulnerabilidad, riesgo, marginación y exclusión. Circunstancias que, en general, no son cubiertas por las Políticas Públicas de carácter universal” (IIN, 2003: 7).

El Sistema Nacional de Infancia (SNI) fue una sistematización de un proceso de trabajo iniciado en el año 2000 que involucró a profesionales del IIN y a consultores de diferentes países de la región, cuyo borrador fue presentado en calidad de consulta técnica a los representantes ante el Consejo Directivo del IIN, acompañados por expertos.<sup>107</sup>

Según el IIN, el prototipo de Sistema Nacional de Protección Integral a la Infancia es un diseño *organizacional y operativo* que requiere de un *cambio de*

---

<sup>106</sup> Ver Documentos del Instituto Interamericano del Niño (2003, 2003<sup>a</sup>)

<sup>107</sup> Según el propio documento, “la Reunión de Consulta Técnica se efectuó en Montevideo-Uruguay los días 6 y 7 de diciembre del 2002. Fue denominada “Hacia el Diseño de una Estrategia de Intervención” y participaron los siguientes países: Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos de América, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”.

*enfoque* desde la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda. Se trata de un “Sistema intersectorial e interinstitucional que define las relaciones de los sectores e instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Social y Judicial” (IIN, 2003a: 17).

Como señala en el documento, todos los países ya tienen un sistema que actúan con algún tipo de coordinación, lo que se requiere es un rediseño desde una “mirada holística” que implique “una evolución desde la provisión de programas y servicios con una visión centrada en la institución prestataria, hacia una visión centrada en el destinatario o beneficiario de aquellos, esto es las necesidades, los problemas y los derechos de los niños y niñas afectados y sus familias” (IIN, 2003a:15).

La propuesta implica además desplazar una sectorialidad marcada por las áreas de servicios hacia una “integralidad de actores y sectores con énfasis en un enfoque multidisciplinario y en los tipos de poblaciones” que lleva a su vez a deslizar “una centralidad en la responsabilidad de la prestación, hacia una responsabilidad compartida con las organizaciones de la sociedad civil organizada, la familia, la comunidad y el tercer sector” y por último “desde una centralidad en la gestión hacia una gestión descentralizada tanto en el plano técnico como administrativo; finalmente desde una visión asistencial hacia una visión inclusiva y de respeto a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes” (IIN, 2003a: 15).

El Sistema que el IIN propone se encuentra integrado por tres Subsistemas de Protección: el Subsistema de Protección Legal, el Subsistema de protección Judicial y el Subsistema de Protección Social. El primero está integrado por las regulaciones jurídicas respecto de la población menor de 18 años en todos los temas referidos a la relación de los niños y niñas con sus *familias, el Estado, la comunidad*.<sup>108</sup> Las mismas deberán cada vez más adecuarse al marco normativo de la Convención y demás tratados internacionales legislando para hacer exigibles los derechos reconocidos a los niños y niñas (IIN, 2003: 20).

---

<sup>108</sup> El documento hace alusión a la regulación escolar, tenencia de los hijos, obligaciones parentales, la cuestión penal, el rol del Estado en función de la vulneración de derechos de los niños y niñas, etc.

El segundo lo constituyen las instancias encargadas de aplicar las leyes y códigos jurídicos y administrar la justicia de responsabilidad penal de adolescentes. Este subsistema debe delimitar bien sus competencias orientando sus acciones a los niños y niñas víctimas de vulneración para reparar los derechos violados gravemente y no debe *contaminarse* con los problemas sociales que afectan a los niños y niñas que serán abordados por el Subsistema de protección social (IIN, 2003:21).

Finalmente, el tercero es el que adquiere un mayor desarrollo; lo integran una red de organismos y programas donde se deberán considerar diferentes grados de universalidad y focalización en las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia dependiendo de las situaciones y de la población objetivo definida en las políticas y programas. Así, “la protección social en el ámbito de la infancia se logra a través de un conjunto articulado de acciones dirigidas a propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de los niños y niñas, para satisfacer sus necesidades fundamentales y para restituir cuando estos han sido vulnerados” (IIN, 2003a: 21).

El Subsistema de protección social concibe dos tipos de políticas públicas, las Universales y las Focalizadas. Las primeras son deber del Estado y derecho de los infantes y sus familias y se refieren a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc.; ejecutados por distintos organismos generalmente sectoriales y no “requieren de una categoría de usuarios, pues el universo de ellos ha sido tomado en cuenta” (IIN, 2003a: 23).

Las segundas “tienen el requisito de estar pensadas a los efectos de igualar las oportunidades de aquellos sectores de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos”; son aquellos niños que tienen “bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal”. Las prestaciones focalizadas se consideran muy especializadas y deben “darse en compensación y refuerzo de las universales, y nunca en sustitución de ellas” (IIN, 2003a: 24).

Los actores para el diseño y la ejecución de las políticas y programas del Subsistema de protección social se dividen entre los que plasman *políticas universales*, llamados *Entes Rectores* (Ministerios) que coinciden con las políticas públicas nacionales sectoriales, y aquellos que ejecutan las *políticas focalizadas*,



llamados en la propuesta *Comités Sectoriales de Focalización*. Los mismos tendrían la facultad de diseñar planes de acción de carácter focalizado (Comités de erradicación del trabajo infantil, Prevención del uso de drogas, etc.) en forma coordinada con los ministerios y la sociedad civil. Por último, el *Ente u Órgano de Protección* se propone como un organismo especializado del sector público que cumple la función de coordinación general del sistema, asume el asesoramiento técnico de los entes rectores y de focalización y debe intervenir en la “elaboración de las directrices nacionales para el ámbito de la niñez y la adolescencia”. A su vez se encarga *de ejecutar servicios focalizados* para niños, niñas y adolescentes *gravemente vulnerados* en sus derechos al que se le asigna también la implementación de acciones preventivas. Las prestaciones o servicios del Órgano de Protección “entran en acción una vez que las prestaciones universales han fracasado, por lo que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en una situación de exclusión, vulneración de derechos o conflicto con la ley”.

Es importante destacar que los criterios para la acción del Órgano de Protección “consisten en agotar las posibilidades de resolver la situación de vulneración de derechos con los recursos familiares, sectoriales o comunitarios, evitando de esa forma la judicialización de los casos, y en privilegiar, por sobre la internación, el apoyo a los padres y familias para que puedan ejercer sus roles de crianza, cuidado y protección” (IIN, 2003a: 26).

Los programas y prestaciones pueden ser de diferente índole y se propone organizarlos de acuerdo a tres componentes. El componente de Ingreso es definido como la *puerta de entrada* a los programas del Órgano de Protección, “tiene como objetivo efectuar una evaluación de niños/as y adolescentes a fin de determinar si amerita que sean atendidos en algún programa focalizado. Es una instancia de diagnóstico y derivación a alguna instancia programática”<sup>109</sup> (IIN, 2003: 37).

El componente de Prevención lo integran los programas para niños y niñas que no presentan condiciones de vulnerabilidad significativa y que se encuentran

---

<sup>109</sup> Las modalidades que caracterizan las instancias de ingreso a los programas se clasifican como: Centros de diagnóstico y Derivación; Centro de Diagnóstico Ambulatorio (en los espacios habituales donde concurre la familia o en su domicilio); Oficinas de Protección de Derechos (cobertura de los municipios o las comunas donde se desarrollan acciones de promoción de derechos, información, trabajo con las redes locales, efectúan diagnósticos y niños, niñas y sus familias con el “propósito de determinar condiciones de riesgo y necesidades inmediatas que se presentan y que requieren de atención”; Centros de Diagnóstico para Adolescentes Inculcados de Delitos (IIN,2003b:37).

bajo la responsabilidad de sus familias. Tiene como objetivo fortalecer las capacidades familiares y comunitarias a fin de “minimizar o revertir situaciones de amenaza de vulneración de derechos” (IIN, 2003a: 38)<sup>110</sup>.

El componente de Protección Especial está presente en programas que atienden la situación de niños cuyos derechos han sido o se encuentran *gravemente vulnerados*. Pueden desarrollarse cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo con sus familiares o cuando la vulneración de derechos exige que sean separados de su grupo familiar. Cuando se decide alejar al niño de su grupo familiar el ingreso al programa “requiere medida judicial o administrativa con comunicación al ámbito judicial” (IIN, 2003a: 40)<sup>111</sup>.

El SNI requiere de *Instancias Administrativas* adecuadas para asegurar la *coordinación* y la *intersectorialidad*; lo que se propone es la creación de un *Consejo Nacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* en el que participen representantes de los diferentes ministerios y *Jefes de Servicios vinculados al área de infancia nacional* y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como la satisfacción de los derechos es una *temática horizontal* que cruza todos los sectores o ámbitos donde “se implementan las prestaciones para la infancia (la escuela, el consultorio de salud, los programas focalizados, etc.)”, es necesario el Consejo para monitorear o vigilar la situación de los derechos de la infancia de manera horizontal a nivel nacional.

Para su operatoria el Consejo debería contar con una Secretaría Ejecutiva o Nacional de Infancia que se sugiere sea asumida por el Órgano de Protección para coordinar en forma horizontal las políticas y monitorear el estado de situación de los derechos (IIN, 2003a: 24).

---

<sup>110</sup> El componente de prevención se desarrolla con el ejemplo de los siguientes programas: Promoción de Derechos y Fortalecimiento de Redes Comunitarias; Programas de Orientación y Consultoría de Asistencia Familias; Programas de Atención Diurna para niños y adolescentes (*tienen como objetivo mejorar el desarrollo intelectual, emocional y social de los niños/as generalmente insertos en sectores de pobreza o marginalidad*); Programas de Atención Integral Diurna para Niños/as con Capacidades Diferentes.

<sup>111</sup> Los programas del componente de Protección Especial pueden ser los siguientes: Hogares de Acogimiento Familiar Temporal; Programa de Acogimiento Institucional Temporal; Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Calle; Programa de Atención a Niños y Niñas Víctima de Maltrato y Abuso Sexual; Programa de Atención al Uso Abusivo de Drogas; Programa Específicos adicionales (se refiere a la explotación sexual comercial, erradicación del trabajo infantil, etc.); Programa de Adopción.

Para lograr tal objetivo es imprescindible implementar un Sistema Nacional de Información de Infancia<sup>112</sup> que deberá tener en cuenta los *distintos niveles de riesgo, los diferentes grupos etáreos y las áreas implicadas* y deberá insertarse en la Secretaría Nacional (IIN, 2003a: 44).

### **V. c. 1. La Focalización, ¿garante de la igualdad de oportunidades?**

La CIDN se encuentra inscrita en el sistema internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas que ha venido elaborando en los últimos años y ha fijado un cuerpo de principios y reglas que componen con mayor claridad los estándares<sup>113</sup> encaminados a orientar las políticas públicas de los Estados. Esos lineamientos marcan, por un lado, las *obligaciones positivas* de los Estados en cubrir prestaciones aunque sea de contenidos mínimos de los derechos; por otro, las *obligaciones negativas* de los organismos públicos que limitan el accionar que restringe o afecta el acceso a los derechos o directamente viola o vulnera las facultades consagradas. En este caso, por ejemplo, puede tratarse de marcos jurídicos o políticas que promuevan o faciliten la discriminación o acciones policiales o estatales fuera del debido proceso, etc. Por lo tanto, los derechos humanos no son solo límites a la opresión y al autoritarismo sino también un programa que puede orientar la política. Sin embargo, ese marco explícito no restringe las opciones de políticas públicas, es decir el tipo o la modalidad de las políticas que los países elijan implementar, sino que establece las normas en que se basarán luego las intervenciones de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los tratados y convenciones (Abramovich, 2006: 43).

El fundamento principal de la instrumentación de políticas focalizadas en la propuesta del IIN se basa en el “derecho de niñas, niños y adolescentes a la igualdad de oportunidades”, por lo tanto, en procesos de *racionalización* del gasto, en contexto de *escasos* recursos y frente al desafío de generar *nuevos instrumentos* de política social, la focalización se presenta como herramienta para evitar *filtraciones* y *reducir la brecha* entre los programas y proyectos sociales y

---

<sup>112</sup> El documento hace alusión también a los indicadores que conforman el sistema de información de UNICEF CHILDINFO.

<sup>113</sup> ¿Cuáles son los estándares? De cada uno de los derechos los Estados tienen la obligación de: 1) satisfacer –al menos– el contenido mínimo, 2) utilizar al máximo los recursos disponibles, 3) el principio de progresividad y no regresividad de los presupuestos gubernamentales, 4) el principio de no discriminación, 5) la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas, 6) la producción de información y 7) el acceso a la justicia a los fines de hacerlos exigibles (Abramovich, Pautassi, 2009: 285).

la población a la que va dirigida. Es decir, “hacer efectivo el ajuste entre las necesidades del grupo que tiene un riesgo social y lo que éste debe consumir para el logro de mejores impactos”, por lo cual adquiere un sentido de *eficacia* y *equidad social*.

La universalidad de antaño es reemplazada por la igualdad de oportunidades ya que “lo que debe ser universal es la garantía que la sociedad debe brindar para tratar de alcanzar la igualdad de oportunidades, pero ello es posible lograrlo con acciones diferentes, porque son diferentes las capacidades y posibilidades de los diferentes grupos sociales”. Es importante remarcar que, como señala el documento, así como la igualdad de oportunidades no es igualdad en el tratamiento, el concepto “tampoco remite a logro de igualdad de resultados. Algunas veces será necesario obtener resultados diferentes u otras veces se obtendrán por condiciones individuales de los beneficiarios” (IIN, 2003a: 34).

En este sentido, se producen insumos dirigidos “a cada cual según sus factores de riesgo” enfocados hacia los grupos más vulnerables y más vulnerados en sus derechos. Para ello se requieren esfuerzos en la “determinación de las características de los destinatarios específicos y su localización espacial”. El objetivo es acercar los insumos y facilitar el acceso a los mismos, sin embargo ello no implica, como veíamos, que los resultados se garanticen, ya que dependen de las características y condiciones individuales de los beneficiarios.

La propuesta del prototipo del IIN para implementar la Convención de los Derechos del Niño en América Latina muestra el desplazamiento de las protecciones debidas como materialización de los derechos reconocidos a niñas y niños hacia la protección o reparación del derecho vulnerado de los vulnerables, prestaciones compensatorias para alcanzar “la igualdad de oportunidades”. Las protecciones sociales que desde mediados de siglo fueron conformando la *propiedad social* de los no propietarios, como diría Castel (2003, 2010), en el seno las relaciones económicas de reproducción del empleo, se dislocan discursivamente, ya que tienen una relación escasa o nula con el empleo, e implementan nuevos dispositivos de intervención hacia la *resolución de la vulneración de derechos* con los *recursos familiares, sectoriales y comunitarios* en donde el Estado debe brindar una asistencia de insumos, a cada uno según sus factores de riesgo.

Por consiguiente, *facilitar la inserción* a las prestaciones está condicionado a haber clasificado a esas familias como riesgosas y a los niños y niñas que crecen en su seno como en situación de riesgo.

Como señala Alvarez Leguizamón, las políticas de acceso sólo a ciertos mínimos biológicos, no tan humanos, junto al fortalecimiento de las capacidades de convertir los recursos escasos de los pobres en activos satisfactores de esas necesidades producen un mundo cada vez más dual “entre un mundo de pobres donde priman las relaciones no mercantiles, la promoción de la autogestión de la propia pobreza y la producción informal; junto a otro, donde predomina la lógica del mercado y la economía política, el lucro y la competencia” (2008: 127).

Coherentemente, el discurso sobre la igualdad de oportunidades es una forma de resolver la contradicción crucial de la cuestión social de las sociedades democráticas que deben combinar la igualdad de todos los ciudadanos con las desigualdades producidas por el funcionamiento de la economía. Como señala Dubet (2011), la igualdad de oportunidades es un modelo de justicia que no cuestiona las desigualdades sociales sino que pretende ofrecer a cada uno la posibilidad de alcanzar todas las posiciones sociales por desiguales que estas sean. Por consiguiente, define a los grupos sociales por sus desventajas y discriminaciones para acceder a todas las posiciones, lo que produce una mutación del lenguaje: “los obreros se vuelven clases desfavorecidas, o grupos carenciados, se ven menos definidos por lo penoso de su trabajo (o por la explotación que sufren) que por sus débiles posibilidades y el conjunto de obstáculos que se oponen a su movilidad social ascendente. Se observa una desobrerización de las categorías populares, en provecho de nociones más vagas en las cuales factores económicos, culturales y sociales privan a los individuos, en especial a los niños, de sus oportunidades de ascender socialmente” (Dubet, 2011:58).

Otra de las características fundamentales de la igualdad de oportunidades reside en que la sociedad es concebida más como una dinámica que como un orden, por lo tanto aquello que está en juego ya no son las instituciones sino los individuos a los que se les pide que sean activos para aprovechar sus oportunidades. “La igualdad de oportunidades hace pasar de políticas sociales universales a políticas dirigidas, centradas sobre públicos, riesgos y oportunidades específicas. Los auxilios prestados se truecan a cambio de responsabilidades y compromisos” (Dubet, 2011: 62).

La responsabilidad de los usuarios por el uso de sus oportunidades implica un valor cardinal de la propuesta, por lo tanto el impacto de las políticas sociales tiende a ser relativo ya que depende del libre arbitrio de lo que cada uno pudo hacer con los recursos que le fueron asignados en nombre de igualar las condiciones de partida en el juego de las competencias sociales. En ese sentido, los talentos desigualmente distribuidos por la naturaleza o la providencia y los méritos personales producto de la iniciativa voluntaria son las justificaciones de las desigualdades resultantes de esas políticas. Siguiendo la reflexión de Dubet, la contraposición formada por los explotadores y los explotados se ve progresivamente sustituida por la de los vencedores y los vencidos, a los que se los responsabiliza por su propia desgracia. “Se acusa a los pobres y otros fracasados de ser responsables de su suerte” (Dubet, 2011: 82).

Esta propuesta reedita los rasgos más reaccionarios de la asistencia social, cuando se discriminaba entre aquellos que debían ser ayudados y los que no merecían la asistencia, al tiempo que contribuye a operar como un discurso de verdad de un nuevo humanitarismo que si bien deplora las discriminaciones y la pobreza, no se cuestiona sobre los mecanismos que la producen.

El prototipo del IIN ha influido notablemente en la institucionalidad creada a través de la Ley de protección integral de derechos sancionada en el país en septiembre de 2005. La individualización y la incitación a resolver problemáticas que exceden la voluntad de aquellos que las padecen parece ser un rasgo preponderante en el ensamblaje pos-social que analizaremos con mayor detenimiento en los capítulos siguientes.

## **V. c. 2. El contexto de discusión sobre la recuperación de lo público estatal**

En Argentina el mapa conceptual de los derechos de niñas, niños y adolescentes encontró en el lapso posterior al estallido social de diciembre del 2001 una nueva configuración.

El indefectible proceso de desestructuración social provocado por las políticas neoliberales colocó a la sociedad argentina en un estado de anomia generalizada. Se puede sintetizar diciendo que hubo crisis económica, financiera, social y política. La primera se profundizó a través del agravamiento de la recesión; la segunda implicó la huida de capitales, explosión del riesgo-país,

corrida bancaria, *default* y maxidevaluación; la tercera involucró un brutal aumento del desempleo y la pobreza, y la última a partir de la renuncia de varios ministros frente al ajuste fiscal del ministro de economía del gobierno de la Alianza debilitó la permanencia del presidente De la Rúa, que luego de una manifestación masiva en todo el país, tuvo que dejar el gobierno (Gervasoni, 2002).

La protesta social que reflejó la crisis de representación se tradujo, al compás de las cacerolas, en el slogan “que se vayan todos”, que aunaba los reclamos de movimientos sociales de desocupados, piqueteros y sectores medios que vieron retenidos sus ahorros a partir de la decisión del ministro de economía Domingo Cavallo de evitar la salida de dinero del sistema bancario. De esta manera la misma desconfianza se trasladó a los bancos y al sistema de representatividad en general, reflejado en que los manifestantes fueron canalizando sus reclamos, preocupaciones y movilización a través de asambleas barriales. De esta manera el sistema político y económico quedó en jaque frente a la insurrección social.

En este contexto de anomia generalizada, la salida de la convertibilidad a través de la devaluación acrecentó y agudizó la desigualdad social. Según Basualdo (2008), en el 2002, mientras que la desocupación superaba el 20% y más del 30% con la subocupación, la caída del salario real alcanzó a casi el 30% de los ocupados. Esta profundización de la crisis social se atemperó con los programas focalizados de asistencia social que intentaban asegurar la gobernabilidad<sup>114</sup>.

La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en el 2003 implicó una apuesta profunda a la reconstitución de la discusión política para la construcción de proyectos de país. En esa polémica se priorizaba el papel que el Estado debía cumplir para llevar adelante las transformaciones necesarias para comenzar a reedificar un entramado social completamente fracturado. La apuesta a reconstituir el sistema productivo y la valorización del trabajo con sus instituciones fue generando un resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal y un proceso de contrarreforma (Danani y Hintze, 2010) como disputa central de

---

<sup>114</sup> Nos referimos al programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implementado en los primeros años de la década que implicó la transferencia de dinero a cambio de que sus “beneficiarios” realizaran actividades como contraprestación en instituciones de los gobiernos locales.

sentido a partir del viraje discursivo y la reestructuración del papel a asumir por el Estado en la regulación social.<sup>115</sup>

A partir de la implementación de la reactivación de la producción industrial y de la construcción, se ha registrado una notable recomposición del salario real promedio, el aumento del salario mínimo, vital y móvil y el impulso de las negociaciones colectivas de trabajo que produjeron un descenso de la desocupación que desde el 2007 se ha ubicado alrededor del 8%. Sin embargo, es interesante notar paradójicamente, como lo indica Basualdo, que “en términos de la distribución del ingreso se constata una situación sorprendente que no parece estar en consonancia con esas modificaciones. La participación de los asalariados en el ingreso en el año 2007 (28%) es significativamente inferior a la vigente en 2001 (31%), es decir a la que estaba vigente antes de la crisis de la convertibilidad y la valorización financiera” (Basualdo, 2008:2).

Independientemente de estas intermitencias y las discusiones sobre la redistribución de la riqueza, lo que queremos indicar es que la Argentina vive hace diez años un acelerado proceso de cambio social y político en donde se han suscitado controversias sustanciales en la orientación de las intervenciones gubernamentales que ponen en discusión central el rol del Estado. Tal es el caso de la implementación de las políticas de Derechos Humanos, que reivindicaron los aportes de los movimientos y la necesidad de memoria, verdad y justicia como forma de dar un cierre a una lesión colectiva del pasado y mirar hacia el futuro.

Las políticas de Derechos Humanos ya habían tenido un profundo sentido reparador a partir de que se desarrollara el juicio a la Juntas militares en el año 1985 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, recién recuperada la democracia. La creación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas como asesora de la misma permitió dar visibilidad a los crímenes de lesa humanidad. Este proceso tuvo luego su

---

<sup>115</sup> Un conjunto de políticas sociales se han implementado inscribiéndose en la historia de la seguridad social en detrimento de las áreas asistenciales. Las autoras hacen referencia a la ampliación y la flexibilización de los requisitos de acceso a los beneficios previsionales que incorporó a más de dos millones de beneficiarios, las jubilaciones para amas de casa, la Ley de movilidad previsional que actualiza periódicamente los haberes percibidos. Luego del 2008 la estatización de los fondos de capitalización individual afianzaron la capacidad técnica de gestión a través del ANSES y el discurso sobre las garantías que el Estado debe otorgar en las prestaciones en detrimento de las áreas netamente asistenciales en las que se depositaba a través de programas el objetivo de la inclusión social (Danani y Hintze, 2010: 24,25).



noche oscura con los indultos a los enjuiciados al iniciar el gobierno de Carlos Menem.

En el lapso reciente la Secretaría de Derechos Humanos se ha constituido como querellante en diversos juicios por crímenes de lesa humanidad cometidos por la última dictadura militar que han sido reabiertos a partir de que se declararan nulas las leyes de “obediencia debida” y “punto final” que habían dejado sin juzgar a la mayoría de los responsables de estos crímenes. También la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad ha incrementado la búsqueda y la localización de los hijos e hijas de desaparecidos apropiados.

En el inicio de este complejo proceso se sancionó en el año 2005 la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (26.061) y de esta manera quedó sin efecto la Ley de Patronato de Menores.

En los capítulos siguientes profundizaremos la formulación e implementación a nivel nacional y en la provincia de Santa Fe.

## **Capítulo VI**

### **Derechos de protección, protección de derechos.**

#### **Paradojas del Sistema Integral de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes**

“Cuando una institución se desmorona, no es forzosamente porque el poder que le servía de base ha quedado fuera de circulación. Puede ser porque se ha tornado incompatible con algunas mutaciones fundamentales de esas tecnologías” (Foucault, 2009).

Los desplazamientos del ensamblaje moderno analizados en los capítulos anteriores muestran los cambios profundos en las concepciones y en las tecnologías de gobierno en general. En este capítulo, analizamos las racionalidades propuestas por la CIDN y las discusiones suscitadas en la adecuación al caso argentino. Para ello, se despliegan las controversias sobre las facultades y competencias entre los organismos ejecutivos y judiciales, las resistencias al cambio de algunos actores del sistema y las diferentes concepciones sobre la integralidad de los derechos a través del debate en la Cámara Nacional de Diputados y de Senadores. A su vez, se examinan los lineamientos de la Secretaría Nacional en la formulación y en la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos.

#### **VI. a. Derechos de protección, protección de derechos: racionalidades políticas y tecnologías de gobierno en pugna**

El reconocimiento de derechos a niños y niñas constituye la condición imprescindible para modificar la relación de los menores de edad con el mundo adulto. En este sentido, se atribuyen y distribuyen relaciones de poder intrafamiliares y las de estas con el Estado; facultades y deberes tanto en la esfera pública como en la privada. Como plantea Levín, “los derechos, con relación a la ciudadanía, tienen un doble valor: son requisitos para su existencia y, a la vez, resultado de su ejercicio” (Levín, 2010:238).

¿Cómo se materializan esas facultades y deberes que son los derechos y obligaciones y de qué manera se interrelacionan?

#### **VI. a. 1. Sujeto de derechos en el seno familiar**

El *status* de niños y niñas como *sujetos de derecho* implica, como señala Galvis (2008), la soberanía de los niños y niñas para ejercer los derechos que les fueran reconocidos en la Convención.

Así, se les concede derechos civiles, como el de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan y que su opinión sea tenida en cuenta en todo procedimiento judicial o administrativo (Art. 12); a la libertad de expresión (Art. 13), que incluye tanto buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 14), así como también a la libertad de asociación (Art.15).

Sin embargo, marca elementos a tener en cuenta para el ejercicio de esos derechos: por un lado, la progresividad de la capacidad para *formarse un juicio propio* en función de la *edad y madurez*. Y, especialmente, que los Estados deben respetar las *responsabilidades, los derechos y los deberes* de los padres o de los miembros de la familia ampliada, de los tutores u otras personas encargadas legalmente de “impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, la dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención” (Art.5).

Según la Convención por la *falta de madurez física y mental*, los niños requieren de protección y cuidados especiales que deben ser mediatizados por las familias al considerarlas un ámbito natural para el crecimiento y el bienestar de los niños. Ambos padres son responsables por la crianza y los Estados prestarán asistencia apropiada a los padres para el desempeño de esas funciones y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños y niñas, especialmente de aquellos cuyos padres trabajan (Art.18).

En este entramado de facultades y responsabilidades, la CIDN establece que los Estados deben adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para asegurar la protección y cuidados que sean necesarios para el bienestar de los más chicos y que todas las medidas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas, legislativas deberán atender “el interés superior del niño” (Art.3). Sin embargo,

en relación a los derechos económicos, sociales y culturales “adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (Art.4).

De esta manera, la responsabilidad primordial de asegurar a los niños y niñas el derecho a un *nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social*, es de los padres u otras personas encargadas de los niños y niñas, dentro de sus posibilidades y medios económicos. Finalmente, los Estados deben adoptar medidas apropiadas para *ayudar a los padres* o responsables por el niño a dar efectividad a este derecho; en caso necesario deberán proporcionar *asistencia y programas de apoyo* (Art.27).<sup>116</sup>

Por lo tanto, los derechos civiles y los derechos económicos sociales y culturales (DESC) se encuentran tensionados con los derechos y deberes parentales en tanto son los padres o responsables jurídicos los encargados de hacerlos efectivos. Esta tensión entre los derechos de los niños y niñas como “individuos” análogos al de los adultos pero con la peculiaridad de ser sujetos en formación, no puede dissociarse de los responsables por la gestión directa de los mismos. Así, como señala Vianna, los derechos de la infancia “explicitan un complejo juego de valores en torno a lo que sería la protección necesaria de estos sujetos especiales, así como de las diferentes interdependencias necesarias para su efectivización” (Vianna, 2010:27).

Por todo lo señalado, ciertamente, la CIDN contribuye a un proceso de *familiarización* de los derechos de niñas y niños. Con ello nos referimos al proceso inverso al de *desfamiliarización*, concepto que fue desarrollado por Esping-Andersen (2000) para analizar la relación de interdependencia entre las familias, el Estado y el mercado (tríada del bienestar) en la producción y

---

<sup>116</sup> “1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados (Art. 27).

distribución del bienestar. Ese bienestar es definido por la capacidad de hacer frente a los riesgos sociales de reproducción de la vida.<sup>117</sup> Los derechos económicos, sociales y culturales son la plataforma, la *propiedad social* (Castel, 2010) indispensable para llevar adelante ese objetivo.

Si la desfamiliarización se refiere a “aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia y maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (2000:66), la familiarización de los derechos, en especial los DESC, es el proceso inverso. Esta atribuye responsabilidades prioritarias a los padres o representantes legales en el bienestar de los niños y niñas y finalmente al Estado un rol subsidiario. Por lo tanto, parafraseando el concepto, “aumenta la dependencia de niños y niñas de la familia, al minimizar la disponibilidad de los recursos económicos por parte de niños y niñas independientemente de las reciprocidades familiares”.

#### **VI. a. 2. La familia como problema, la familia como solución**

Si bien podemos observar la perspectiva familiarista de la CIDN, el respeto de los derechos parentales se pone en cuestión a partir de que se constaten “formas de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo” (Art.19). Por lo tanto, los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los infantes de estas situaciones a través de procedimientos eficaces para establecer programas sociales con el fin de asistirlos tanto a ellos como a quienes cuidan de los mismos. Se deben investigar prevenir e identificar, notificar, remitir a una institución, tratar y observar los casos descriptos y en caso que corresponda remitirlos a la justicia.

En los casos señalados la intervención del Estado en la esfera familiar se legitima como forma de proteger los derechos civiles, tales como el derecho a la vida, a no ser sometido a tratos crueles inhumanos o degradantes. Cuando el *interés superior del niño* exija que no puedan permanecer en su grupo familiar,

---

<sup>117</sup> Depende de cómo se establezca la relación de interdependencia entre la tríada del bienestar se clasifican los regímenes de bienestar.

los niños tendrán el *derecho a la protección y asistencia especiales del Estado*. De esta manera se garantizarán otros tipos de cuidados para esos niños (Art.20). Entre los cuidados señalados por la CIDN se propone “la colocación en guarda, la *kafala* del derecho islámico<sup>118</sup>, la adopción o, de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores”. En los casos en que se decide una internación, ya sea para *la atención, protección o tratamiento* de su salud física o mental, los niños y niñas tienen derecho a que exista un examen periódico tanto del tratamiento como de las circunstancias propias de la internación (Art.25). Las instituciones, los servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los menores de edad deben cumplir normas establecidas por las autoridades competentes en lo que refiere a la seguridad, sanidad, capacidad en número, competencia de su personal y la supervisión adecuada (Art.3).

Al señalar este entramado de facultades y restricciones, la Convención legitima la intervención en el ámbito doméstico estableciendo el *derecho de los niños y niñas a la protección* cuando la exigencia del *interés superior del niño* lo amerite. Es un *derecho a la protección de derechos* (civiles) vulnerados por parte de los responsables de su crianza. Entre las soluciones para brindar el cuidado que los niños y niñas requieren se encuentran en primer lugar el acogimiento familiar o la adopción y, de ser necesaria, como último recurso, la institucionalización.

### **VI. a. 3. El interés superior del niño o en interés del menor**

En el mismo texto de la CIDN se nombra en varias oportunidades el interés superior del niño como un concepto a seguir en las decisiones que los Estados deben instrumentar en sus políticas; sin embargo, al no definirlo con precisión ha traído intensas controversias en su interpretación y en su aplicación.

Para muchos autores la vaguedad y flexibilidad del concepto jurídico (Alston, 1996; Fonseca et al., 2012; Bustelo, 2007; Freedman, 2007) ha podido amoldar las prácticas tutelares que se evidenciaron durante el patronato estatal al legitimar decisiones discrecionales de los agentes gubernamentales sobre la vida

---

<sup>118</sup> La *kafala* es el nombre que recibe en el derecho islámico la institución del cuidado de un niño o niña por una persona distinta de sus padres biológicos. De acuerdo con la figura de la *kafala* el menor se coloca en una familia con la finalidad de que los acogedores cumplan las funciones de su cuidado y alimentación, en defecto del cumplimiento de estas funciones por sus progenitores, sin embargo el menor no deja de pertenecer a su familia de origen ni adquiere parentesco con su tutor, a diferencia de la adopción.

de niños, niñas y sus familias. Por lo tanto, como un verdadero *Caballo de Troya* (Freedman, 2008) en el texto de la Convención y las leyes que se adecuaron a la misma, ha permitido operar polisémicamente y argumentar en el *superior interés del menor* lo que se supone bueno o mejor para los niños y niñas individualmente considerados, reafirmando una posición arbitraria que no necesariamente reúne procesos de garantía de los derechos cuando se trata de la intromisión del Estado en la vida familiar de los menores de edad.

En contraposición, otros autores argumentan que el interés superior es un *principio garantista* que debe ser interpretado en función de la relación de interdependencia de todos los derechos establecidos en la CIDN. En este sentido, “es posible afirmar que el interés superior del niño es nada más pero nada menos que la satisfacción integral de sus derechos. Desde la vigencia de la Convención, en cambio, el interés superior del niño deja de ser un objetivo social deseable – realizado por una autoridad progresista o benevolente– y pasa a ser un principio jurídico garantista que obliga a la autoridad” (Cillero Bruñol, 2007: 9). Esa obligación se refiere, por un lado, a la progresividad de la inversión gubernamental en función de que las políticas públicas, en forma integral, hagan efectivos los derechos. Por otro, la prescripción hacia los decisores en las controversias que se presentan entre los intereses de los adultos y el de los niños y niñas de tomar en cuenta el de los segundos y tramitar soluciones jurídicas en estricta sujeción, tanto en la forma como en el contenido, a los derechos reconocidos (Cillero Bruñol, 2007; Zermatten, 2003; Aguilar Cavallo, 2008, Galvis Ortiz, 2008).

Estos tópicos que pudimos analizar tornan a la adecuación normativa en el país un proceso de extrema complejidad. No sólo por las moralidades y responsabilidades en juego, las resistencias manifiestas sino por las formas en las que se racionalizan los arreglos institucionales para llevarla adelante.

#### **VI. b. El proceso de sanción de la ley Nacional**

Existieron intentos por sancionar una ley nacional (LN) en los años 1998 y 2001 cuando se logró media sanción de diputados en ambas oportunidades, sin poder llegar al consenso necesario para su aprobación en la Cámara de Senadores perdiendo así estado parlamentario.

En el año 2002 Argentina fue evaluada por segunda vez<sup>119</sup> por el Comité de Seguimiento de la CIDN, en donde, entre otras cosas, puso énfasis en la necesidad de modificar la Ley de patronato de menores ya que no existía en la legislación vigente hasta ese momento ninguna consideración sobre la condición de los niños y niñas como sujetos de derechos: “Al Comité le preocupa que la ley vigente relativa al niño, a saber, la Ley N° 10.903 (Ley de patronato), se remonte a 1919 y se base en la doctrina de la ‘situación irregular’, en virtud de la cual los niños son objeto de protección judicial” (CRC,2002: 4).

Hizo alusión a las dificultades que el país afronta para aplicar la Convención en particular debido a la crisis económica, política y social, la pobreza creciente, recomendando revisar las partidas presupuestarias hacia los más chicos. También advirtió la necesidad de tener un *criterio amplio* para aplicar la Convención mejorando la *coordinación entre los mecanismos institucionales* y *elaborando un plan de acción nacional que posibilite una política integral* (CRC, 2002: 4).

Las directrices señaladas se enlazaron con las disputas domésticas reflejadas en las racionalidades políticas y en las tecnologías en pugna de los proyectos presentados en la legislatura nacional que tuvo dos etapas bien marcadas: la primera, por la media sanción en Diputados con dictamen de minoría y votada solo por el oficialismo y, la segunda, por las reformas introducidas en Senadores producto de determinados consensos con los bloques opositores.

Durante el proceso de sanción de la LN las principales discusiones consistieron en delimitar los alcances de las competencias entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo e introducir las garantías de procedimientos que asegurasen el cumplimiento de los derechos de agencia de niños y niñas en el marco de la

---

<sup>119</sup> La primera evaluación se realizó en el año 1995 e hizo alusión, entre otros temas, a la falta de coordinación en la aplicación a nivel local, regional y nacional, la situación de violencia sexual en el hogar, “las madres solteras de 12 a 18 años” y los problemas en las escuelas tanto en relación al abandono escolar como en el nivel educativo de los maestros. En todas las evaluaciones se pretende revisar las reservas formuladas por el gobierno argentino en el momento de su adhesión en el artículo 21 incisos b)c)d)e) que refieren a la posibilidad de la adopción internacional. El país también hizo aclaraciones donde puede apreciarse la influencia de la iglesia católica, tanto en el Art.1, en donde la interpretación sobre los sujetos de la convención es desde el momento de la concepción hasta los 18 años. Y en el art. 24 f), en el marco del derecho a la salud, las cuestiones vinculadas a la planificación familiar se asumen como indelegables de los padres, es decir, del ámbito privado exclusivamente, donde el Estado sólo debe adquirir un rol subsidiario. La última aclaración se basa en la preferencia del país en prohibir la utilización de niños en los conflictos armados en vez de aceptar una edad mínima a los 15 años como lo explicita el art. 38.



autonomía progresiva, esto es el derecho a la participación, a que se tomen en cuenta las opiniones y a ser asistidos por un letrado especializado tanto en las acciones administrativas como judiciales. A su vez, se tornó central limitar el accionar de los juzgados de menores en aquellas situaciones donde se evaluaba que debía resolverse con asistencia por parte del Estado por tratarse de conflictos producidos por faltas de recursos económicos de las familias.

En el año 2004 existían siete proyectos presentados en la Cámara de Diputados, aprobándose el dictamen de mayoría de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia basado en el texto presentado por Hilda González de Duhalde<sup>120</sup>. El trabajo de la Comisión no logró incorporar las observaciones, planteos e inquietudes de los diferentes bloques, resultando la aprobación por la sola votación del bloque del Partido Justicialista (Musa, 2008).

La principal disidencia de los bloques opositores era que el proyecto con media sanción mantenía la esencia del patronato ya que rechazaba de plano sólo las causas jurídicas como única fuente y límite para la intervención judicial, dejando la puerta abierta a que excepcionalmente los jueces, conforme a su criterio, dispusieran la separación de niños y niñas de sus grupos familiares si lo consideraban necesario<sup>121</sup>. Esta disidencia fue unánime, de todos los bloques opositores.

Los que apoyaban esta posición eran los sectores conservadores del catolicismo que sostenían la gestión de vastas instituciones de alojamiento, junto a los que llevaban adelante los Pequeños Hogares, a los que se sumaban los jueces y asesores que veían debilitarse su poder de decisión sobre los asuntos que consideraban eran de su pertinencia. Estas posiciones fueron defendidas mayoritariamente por los legisladores del peronismo que durante ese período de mandato eran mayoría y cuya figura principal fue Hilda González de Duhalde.

Por otro lado, se encontraban en contraposición los diputados de la UCR (Unión Cívica Radical), del Partido Socialista y especialmente del bloque del ARI

---

<sup>120</sup> La diputada Hilda “Chiche” Duhalde es esposa del ex presidente Eduardo Duhalde, quien asumió por la Ley de Acefalía entre el 2002 y 2003. El matrimonio Duhalde sostiene íntima relación con la iglesia católica, una de sus hijas es religiosa y los argumentos de la diputada en los proyectos de ley reflejan las posiciones eclesiales. En el momento de presentación de los proyectos, el bloque del partido justicialista contaba con mayoría propia en diputados.

<sup>121</sup> Como ejemplo de la posición oficial respecto a las decisiones de institucionalización de niños y niñas y la potestad de los jueces en este sentido es notoria la oposición de la presidente de la Comisión a incorporar la definición de la Regla 11b de Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad que fue incorporada en la Cámara de Senadores.

(Afirmación por una República de Iguales), quienes presentaron tres Dictámenes de Minoría. Tanto la diputada Laura Musa (ARI) como vastos consultores y asesores provenían de la experiencia de haber participado como abogados de niños y niñas y de la conformación de la Fundación Sur<sup>122</sup>. Por el trabajo realizado conocían los vericuetos, las mañas y los modos de intervención tanto de los juzgados de menores como del Consejo Nacional.<sup>123</sup>

Paralelamente, en la Cámara de Senadores se había llegado a un dictamen unánime, entre siete proyectos presentados, un día antes de la sanción en la Cámara Baja. Esta carrera por atribuirse el mérito de ser los autores primarios del proyecto, según Musa “escondía el comienzo de una ruptura en el bloque Justicialista que traducía distintas concepciones en su seno” (Musa, 2008: 277), lo que luego tomó forma en el movimiento kirchnerista, con propuestas más progresistas, y en el duhaldismo, donde se recluyeron las figuras más retrógradas del Partido Justicialista.

Esta situación permitió adaptar el proyecto de Diputados, al incorporar algunos de los contenidos de los dictámenes de minoría que habían quedado en el camino, en el marco de un acuerdo entre Diputados y Senadores.

---

<sup>122</sup> La Fundación Sur Argentina formalizó su existencia en el año 2004 con la inspiración de la Red Sur Brasil, quienes tienen como actividad asumir la defensa jurídica de niños y adolescentes. El director de la fundación Sur es el abogado y teórico Emilio García Méndez y su directora es la Dra. Laura Musa. Ambos fueron diputados por el ARI. Durante el mandato de Laura Musa (2003-2005) se discutieron los proyectos y se sancionó la ley en cuestión. La fundación sostiene una intensa tarea de defensa técnica y denuncia de violaciones a los derechos humanos de la infancia, se propone incidir en los procesos de formulación y modificación de normas jurídicas, de políticas públicas y de un sistema de justicia basado en el respeto de los derechos del niño. Ver: <http://surargentina.org.ar/sobre-la-fundacion/>. Como señala Musa: “éramos grupos muy chiquitos los que habíamos hecho un descubrimiento, algunos pocos abogados que además de hacer derechos de familia habíamos hecho temas de derechos humanos y estas dos cosas nos habían juntado con este otro universo de infancia” (Musa y Laura, 2011, entrevista).

<sup>123</sup> Como planteaba la diputada Musa en los casos donde quería recuperar a los niños que por haber estado en la calle pidiendo eran ingresados a una institución: “Mi pelea como abogada litigante era con los asesores de menores, las audiencias eran con los asesores, la madre que exponía toda la miseria del conurbano bonaerense, que como los chicos piden en capital acceden a los juzgados de capital pero ellos vienen del borde. Vos veías el esfuerzo (de la madre), todo en contra, yo lo quiero tener, se va a olvidar de mí, los peores miedos. Yo la acompañaba en las audiencias con un escrito que pintaba todo mucho mejor, teníamos que mentir como si la pobreza fuera una culpa de la mujer que decía ‘bueno, yo no soy tan pobre, las consecuencias de la pobreza a mí justo no me tocan, ya me volví más culta, todo mentira, a mí misma me daba bronca, si la víctima de la pobreza era ella... Ellos nunca te contestaban en derecho, porque jurídicamente yo ya podía responder con la Convención y Atilio Álvarez se levantaba y le decía: Ay, mamita, vos te lo llevás, el nene está ahora bien, está calentito, él esta noche va a comer, ¿vos tenés seguro para darle de comer hoy, mañana y pasado? (...) Uno menos de los problemas que tenés. Muchas veces las mujeres después me pedían disculpas por algo que después las iba a jorobar a ellas. Yo insistía, fíjese por qué esta mujer no le puede dar de comer, no hay guarderías, no tiene apoyo, intente un subsidio, refuércela usted, no le diga date por vencida, el Estado se apropia (Entrevista, 2011).

Los arreglos para incorporar los lineamientos obligatorios que debía contener el proyecto se lograron a partir de que, como moneda de cambio, se dejaran de lado derechos que afianzan la autonomía de los más chicos, poniéndose en acto ese complejo juego de tensiones entre los derechos de los infantes y los derechos parentales.

Como señaló la senadora del Partido Justicialista por San Luis, Negre de Alonso<sup>124</sup>:

“Ha costado mucho lograr el consenso en un proyecto en el que indudablemente, existía una carga ideológica en las distintas posiciones que los senadores habían incorporado para transformar en operativa la Convención del Niño (...) Se llegó a un acuerdo para trabajar en conjunto dejando de lado todo lo que significaban cuestionamientos, tales como educación sexual, ley de salud reproductiva con relación a los niños, etcétera. En ese sentido, cada uno de los senadores que había planteado un proyecto de ley, en forma generosa ha renunciado –al menos en esta etapa– a incorporar esos artículos que obstaculizaban un consenso para luego plantearlos por separado y debatirlos en otra oportunidad” (Orden del día N° 177, sesión Senadores, 2005: 32).

Como consecuencia de lo señalado:

“En el Senado nos dieron dos o tres lineamientos de los que no podíamos apartarnos para el tratamiento de este proyecto. Uno era que la derogación del patronato debía hacerse sí o sí; me refiero a la desinstitucionalización de los menores de los orfanatos. El otro punto era que la autoridad de aplicación debía ser la administrativa local, sin perjuicio de que exista la posibilidad de remisión al ámbito del Poder

---

<sup>124</sup> Liliana Negre de Alonso en ese momento era presidenta de la Comisión de legislación general. Perteneció al Peronismo Federal, es miembro del Opus Dei y sus proyectos llevan la voz de la institución católica al recinto. Es profesora de la Universidad Católica Argentina y de Fasta (Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino). Ha sido reconocida en el Congreso Internacional por la Vida y la Familia por promover la Protección Integral de “todos” los niños y oponerse al CEDAW (especialmente contra el protocolo facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), Buenos Aires, 19 de junio de 2005. Ver: [http://www.senado.gov.ar/web/senadores/biografia.php?id\\_sena=266](http://www.senado.gov.ar/web/senadores/biografia.php?id_sena=266).

Judicial, o sea, una traslación de la aplicación de la Convención a la autoridad administrativa local dependiente de la autoridad de cada provincia. También una cuestión no modificable era el manejo de fondos, para respetar la autonomía de las provincias en ese sentido. Los otros lineamientos eran la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y finalmente la creación de la figura del defensor del niño” (Orden del día N° 177, sesión Senadores, 2005: 33).

Pese a la disminución en la autonomía de los niños y niñas al tener que ceder derechos sexuales y de formación en educación sexual fuera del ámbito doméstico, los lineamientos que se lograron incorporar, según la senadora justicialista por Mendoza Perceval<sup>125</sup>, permitieron *pensar las políticas sociales en clave de derechos* (Perceval, 2008).

La participación de las organizaciones feministas, los aportes de Abuelas de Plaza de Mayo y el asesoramiento de organismos internacionales de Derechos Humanos<sup>126</sup> favorecieron con la presencia y con su experiencia de trabajo no sólo a afianzar esa perspectiva sino a la búsqueda del consenso. El 1° de junio del año 2005 se sancionó el proyecto en la Cámara Alta con modificaciones sustantivas.

Al volver el proyecto a Diputados a raíz del trámite parlamentario para su sanción definitiva, los acuerdos alcanzados parecían debilitarse en el marco de

---

<sup>125</sup> Marita Perceval era senadora por Mendoza dentro del incipiente bloque kirchnerista, autora junto a Vilma Ibarra de Nuevo Encuentro, de uno de los proyectos que insistían en la incorporación de la figura del Defensor de Niños. Expte. S\_1177/04.

<sup>126</sup> Perceval (2008) cita el acompañamiento de la presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, que es a su vez presidenta de CASACIDN (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño), conformado por un grupo de organizaciones desde el año 1993. También el PNUD, UNIFEM, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Human Rights Watch, el Grupo Parlamentario Interamericano, la Comisión de Equidad y Género del Parlamento Latinoamericano, Global Action y especialmente UNICEF, quien revisó el articulado completo del borrador. UNICEF ha venido sosteniendo una intensa actividad en proponer cambios legislativos en los países en consonancia con la Convención. Especialmente en los temas de “desactivación del mecanismo de exclusión más asiduamente usado, como es la internación de niños en instituciones”. Como expresa el representante de UNICEF para Argentina, Chile y Uruguay: “Hoy pocos niegan que en las instituciones las necesidades físicas, cognitivas, de estimulación emocional y social no pueden ser satisfechas de un modo siquiera parecido a como lo serían en un ambiente abierto a la vida en sociedad. El concepto de privación es constantemente empleado en los estudios especializados que describen las consecuencias de la vida en instituciones, para reflejar las carencias afectivas y de atención personalizada que sufren los *niños* internados, sometidos a rutinas colectivas y sin espacio suficiente para que se expresen, desarrollen y valoren las peculiaridades de cada persona” (Crotti, 2002: 9). El Senador Morales de la UCR en el Seminario organizado por CASACIDIN en diciembre de 2005, a tres meses de la sanción, hace alusión a que su bloque apoyó las modificaciones: “me han hecho llegar el Comité (CASACIDIN) y las otras Federaciones que nos han acompañado en el proceso de la ley de Derechos para Niños y Adolescentes” Ver Morales (2005).

una coyuntura destacable. Durante el 2005 la ruptura del Partido Justicialista era un hecho y la disputa por la conducción del partido entre la fracción del ex presidente Eduardo Duhalde y la del entonces presidente Néstor Kirchner se traducían en las elecciones legislativas a través de la candidatura de ambas esposas que competían por una banca en el Senado.

Según relata la diputada Musa (2008), el oficialismo en Diputados, que respondía a la fracción del duhaldismo, sostenía la necesidad de volver al proyecto inicial sin considerar las modificaciones incorporadas en la Cámara Alta. En ese contexto se hicieron presentes algunas ONG y el conjunto de los organismos reconocidos en la defensa de Derechos Humanos en la Comisión de Niñez insistiendo en la aprobación del proyecto reformado por Senadores que era apoyado a su vez por la oposición en Diputados.

Finalmente, se logró la sanción definitiva con las modificaciones realizadas el 28 de septiembre del 2005 a raíz de acordar oposición y oficialismo del duhaldismo la aprobación de un proyecto que promovía la suspensión de las ejecuciones hipotecarias y la reprogramación de las deudas de pequeños productores agropecuarios con el Banco Nación. Dicho proyecto no contaba con el aval del Ejecutivo, razón por la cual no lograban sumar los legisladores necesarios para alcanzar el quórum requerido.

#### **VI. b. 1. El texto. Debates y combates**

La ley de *protección integral* de derechos configura un nuevo entramado entre los derechos reconocidos y las condiciones del ejercicio de los mismos. La noción de *protección integral*, como describíamos en el Capítulo III, no es novedosa, implicó el intento de superar la atomización de las intervenciones gubernamentales en parcelas anárquicas. Como planteaba Landó, el deporte y el menor, la educación y el menor, la justicia y el menor. La protección era la actividad que tenía por objeto la *incorporación del menor al medio social*, se asociaba a los actos asistenciales tutelares, es decir formativos o “correctivos”, con el objeto del *desarrollo integral de la personalidad del menor*.

En el marco de los Derechos Humanos, la *integralidad* es un principio por medio del cual se establece una interdependencia y articulación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en tanto son todos esenciales y complementarios. En el caso de los derechos de los infantes se suman derechos

especiales por su condición de sujetos en desarrollo que requieren de protección y cuidados especiales.

Nuevas configuraciones de sentido se establecen entre los derechos de la niñez como protecciones debidas por parte de los organismos públicos y de las familias, y la protección de derechos como aquellas medidas cuya actividad estatal se dirige a garantizar un derecho. Como plantea Beloff, “el derecho no es la medida de protección, la medida existe para garantizar el derecho” (Beloff, 2004: 119).

La noción de *sistema de protección integral* supone una racionalización política como forma de operacionalizar los derechos reconocidos a niñas y niños; sin embargo, no es un puente de plata sino que se inscribe en un campo de disputas, de estrategias de poder, para volver internamente consistentes los distintos elementos que lo componen. Por un lado, se filtran las orientaciones del arte de gobierno neoliberal y sus resistencias. Por el otro, se recodifican las tecnologías de gobierno de la infancia a través del desplazamiento del Patronato Estatal que ejercían los jueces de menores hacia la instauración de las *medidas de protección de derechos* a través de las cuales se ponen en acción procedimientos, estrategias, cálculos, recursos, pensamientos por parte de quienes se encuentran facultados para tomarlas, con el objetivo de modificar la relación de los niños y niñas y sus familias.

#### **VI. b. 2. El Sistema doméstico de Protección Integral de Derechos**

El Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID) introducido en la ley nacional adopta características similares al prototipo propuesto por el IIN, tanto en los organismos que se crean, en las funciones que se atribuyen, como en el lenguaje utilizado. Al mismo tiempo, introduce una ruptura con la perspectiva tecnocrática de la propuesta del IIN al incorporar mecanismos de exigibilidad de los derechos reconocidos por parte de los infantes y sus familias hacia el Estado.

Al SPID, al igual que en el prototipo, lo conforman “todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes” (Art. 32).

En esta trama se diferencian la responsabilidad gubernamental, la familiar y la participación de la comunidad. Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de carácter federal (Art. 5). La familia es responsable prioritaria de asegurar a los infantes el disfrute pleno y efectivo ejercicio de los derechos. Los organismos del Estado deben apoyar con políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir la responsabilidad (Art. 7). De este modo se da entidad a la comunidad, que por motivos de *solidaridad y ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa* en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos (Art. 6).

A su vez, se establece que las *políticas públicas de la niñez y adolescencia* se elaborarán conforme a las pautas del fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de los infantes, la descentralización de los *organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos* a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; *la gestión asociada en coordinación con la sociedad civil y la promoción de redes intersectoriales locales y organismos para la defensa y protección de los derechos* (Art. 4).

La *Política de Protección Integral de Derechos* de niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una *concertación articulada de acciones* entre la Nación, las provincias y los municipios. Y para el logro de sus objetivos, el sistema debe contar con *políticas, planes y programas de protección de derechos, organismos administrativos y judiciales de protección de derechos, recursos económicos, procedimientos, medidas de protección de derechos y medidas de protección excepcional de derechos* (Art. 32).

El Sistema establece *organismos administrativos de protección de derechos* por niveles: Nacional, Federal y Provincial. A nivel Nacional crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) (Art. 43) como organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia. A nivel Federal, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (CF) (Art. 45) integrado por el Secretario de la SENNAF y los representantes de los *Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia* existentes o los que deben crearse en cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A nivel provincial, el órgano de planificación y ejecución de las políticas

de la niñez cuya forma y jerarquía debe determinar cada provincia y la ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 42 inc c).

La SENNAF funciona con representación interministerial<sup>127</sup> y participación de las organizaciones no gubernamentales. Conjuntamente al CF, tienen como función “establecer en forma conjunta la modalidad de coordinación entre ambos organismos con el fin de establecer y articular políticas públicas integrales, elaborar un Plan Nacional de Acción como política de derechos para el área específica”. La SENNAF debe “diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas y privadas de asistencia y protección de derechos, organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia, impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias, establecer junto al CF mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos (Art. 44).<sup>128</sup>

Por su parte el CF tiene principalmente funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación entre las que se destacan, además de las ya mencionadas, la gestión de la distribución de los fondos asignados para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el Plan Nacional de Acción. Un elemento fundamental que se establece es la *progresividad* de la previsión presupuestaria y la *intangibilidad* de los fondos destinados a la infancia establecidos en el presupuesto nacional para el funcionamiento del CF la SENNAF, el DD y los servicios de atención directa con sus recursos en las provincias a través de las transferencias necesarias (Art. 69,70,71,72).

---

<sup>127</sup> En el año 2006 por medio del Decreto 416/2006 se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el Ministerio de Desarrollo Social y se modificó la composición del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales incorporando al titular de la creada Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia junto a los que ya lo conformaban como el titular del Ministerio de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, Ciencia y Tecnología, de Salud y Ambiente y de Economía y Producción. Cabe señalar que por Decreto N° 1293/05 se había dispuesto la continuación del Consejo Nacional hasta tanto se “reorganicen administrativamente y entren en función los organismos administrativos de protección”.

<sup>128</sup> Las funciones establecidas en el Art. 44 son más variadas pero se orientan a reforzar las que enumeramos en el párrafo.



El nivel provincial, en función de la organización Federal del país, debe designar las *autoridades administrativas de protección de derechos* a las que se le atribuye la función de recibir las comunicaciones y las denuncias de vulneración de derechos de los agentes públicos de las diferentes reparticiones del Estado que a su vez se encuentran obligados a recepcionarlas (Art. 30,31). Así como *emanar las medidas de protección de derechos* (Art. 33) y las *medidas excepcionales* (Art. 39) que deberán ser notificadas a la *autoridad judicial* competente en materia de familia en cada jurisdicción.<sup>129</sup>

Por último, se crea el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (DD)<sup>130</sup> (Art. 47). La figura del DD tiene como finalidad velar por la protección y promoción de los derechos estableciendo mecanismos de exigibilidad de manera autónoma. Cumple, entre otras funciones, la de promover acciones para la protección de los *intereses difusos o colectivos*, *interponer acciones para la protección de los derechos en cualquier juicio*, instancia o tribunal, velar por el efectivo respeto de los derechos y garantías, supervisar las entidades públicas y privadas, *intervenir en la instancia de asesoramiento de mediación o conciliación al recibir todo tipo de reclamos* formulados por los niños, niñas adolescentes o sus familias.

Como señala la senadora justicialista Perceval (2008), existían resistencias de algunas organizaciones de la sociedad civil y de sectores de agencias estatales a incorporar la figura del Defensor, ya que se percibía como una figura superflua, de un poder paralelo “susceptible de mala fe”; sin embargo, venciendo *dogmas vacíos* se lograron introducir los llamados Principios de París que Naciones Unidas aprobó en el año 1994.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> El decreto reglamentario de la Ley 26061 415/2006 convoca a las provincias a identificar las autoridades locales de aplicación de la ley: Art. 9 sobre *el derecho a la dignidad y a la integridad personal* donde deben ser denunciados los malos tratos, o situaciones que atenten contra la integridad física, psíquica, sexual o moral *a la autoridad de aplicación de esta ley*. Art. 30 sobre el deber de comunicar y en relación a las medidas del Art. 33 y 40 y finalmente para la conformación del Consejo Federal (Art. 45).

<sup>130</sup> El DD debe ser propuesta/o, designado/a y removido/a por el Congreso Nacional a través de una Comisión Bicameral. Hasta la fecha de elaboración de estas líneas de la tesis, principios del 2013, no se ha efectivizado tal nombramiento.

<sup>131</sup> Los principios establecen la creación en los países de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos con independencia de los poderes de Estado cuyas atribuciones son actuar de oficio dando opinión, recomendaciones y propuestas en la modificación de legislación, o implementación de políticas. Sobre la violación de los derechos humanos, puede actuar de oficio, hacer públicas dichas situaciones en informes, proponer medidas para poder término a esas situaciones. (Resolución 48/134, 1994).

El resultado del diseño establecido en la Ley de protección de derechos respondió a un entramado de discursos, propuestas y fundamentos que, si bien compartía la necesidad de derogar la Ley de patronato, no obstante, enfatizaba diferentes aspectos de la orientación de las políticas públicas y de los organismos creados para llevarlas adelante.

### **VI. c. Integralidad de geometría variable**

En el debate parlamentario, el sistema de protección de derechos se planteó como una forma de contraponer una solución al principal diagnóstico negativo de la Ley de patronato que se pretendía derogar.

Por un lado, la discrecionalidad de las prácticas tutelares entendidas como asistencialistas y controladoras de las formas de crianza de las familias pobres, que habían creado dos existencias bien diferenciadas, la de los niños y niñas y la de los menores. Por otro lado, el fracaso del modelo de internación como forma de llevar adelante procesos de socialización de niños y niñas.

Pese a la manida crítica que se realizaba al Estado como principal responsable de las prácticas señaladas, en el marco del sistema de protección de derechos se centró la necesidad de reforzar el rol del Estado frente a la condición de pobreza de niñas y niños que se habían tornado un escándalo ético luego de dos décadas de derrape sistemático de las condiciones socioeconómicas.

No obstante, ese rol se enfatizaba de dos maneras diferentes: por un lado, era necesario que el Estado asumiera la *especialidad* de la *temática de niñez* reestructurando y estableciendo en las diferentes jurisdicciones el funcionamiento de los *organismos de protección de derechos*. Esa *integralidad estatal vertical* permitía establecer garantías jurídicas en los procedimientos administrativos y judiciales de las provincias. Y sobre todo, delimitar competencias entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Por otro lado, se enfatizaba que el papel de las políticas públicas no debía focalizarse hacia una determinada niñez, ni hacia determinado ministerio, corriendo el riesgo de volver al esquema que se intentaba dejar atrás. Esa *integralidad estatal horizontal* constituía un valor privilegiado en la estrategia de dar cumplimiento a los derechos de niñas y niños.

Cabe aclarar que ambas posiciones no necesariamente se excluyen sino que intentan mostrar la complejidad del debate y sus aristas más sobresalientes.

### **VI. c. 1. Integralidad estatal vertical**

Por *integralidad estatal vertical* consideramos la posición que privilegia establecer un entramado institucional específico que articule lineamientos gubernamentales en las diferentes jurisdicciones para la formulación de políticas públicas de protección de derechos. Encontramos en esta posición las principales confrontaciones entre los diferentes grupos involucrados en la discusión de la Ley de protección integral.

A diferencia del prototipo del IIN, las políticas de protección de derechos no se formularon en el texto abiertamente focalizadas, ni el organismo de protección como un ente de ejecución de las mismas, sino que se intentaba plasmar procedimientos administrativos que se ajustaran a derecho en los casos en que existiera la necesidad de que el Estado interviniera en el ámbito doméstico. Esto es aumentar el interés superior del niño y, por contrapartida, disminuir las concepciones en interés del menor.

Para ello, era necesario delimitar las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, al mismo tiempo que se hacía imprescindible la derogación del patronato estatal por considerarlo el principal vulnerador de derechos de los niños y niñas, tanto por su falta de prescripciones como por las potestades ilimitadas en materia de internación de infantes en las instituciones de menores.

La oposición del interés superior del niño como principio garantista y el argumento que legitimaba las decisiones de los agentes públicos en interés del menor se materializaban de la siguiente manera. Según Musa:

“La gente como Chiche Duhalde decía: hasta ahora la justicia cumplió, no vemos por qué hay que cambiar esto. Seguía la discusión entonces cuando habíamos logrado decir hasta dónde llegaba la administración y hasta dónde la justicia, casi todos los proyectos de dictamen para sacar la ley siempre tenían que el juez podrá esto, podrá lo otro, siempre había un punto más en el que decía: y todo aquello que el juez crea conveniente. Entonces allí decíamos: no hace falta ninguna ley, si va a hacer lo que cree que es conveniente, sigamos como estamos ahora” (Entrevista, 2011).

El dictamen que había logrado consenso en diputados establecía indistintamente que los “órganos gubernamentales del Estado en todos sus niveles” debían asistir y proteger especialmente a los niños, niñas y adolescentes en sus derechos y que deberían impulsarse acciones *administrativas o judiciales cuando correspondan* sin que se especificara cuáles de ellas, en qué circunstancias y con qué procedimientos.<sup>132</sup>

En este sentido la importancia era poder desterrar la acción de los juzgados en las situaciones en las que debían intervenir otras áreas. Sin embargo, no se llegaba a trascender la discusión sobre las modalidades de las políticas públicas que debían establecerse en las medidas de protección. Como señala Musa:

“En el debate que nosotros íbamos agregando era como demasiado para la discusión que se había centrado entre los que queríamos sacar a la justicia este poder omnímodo que tenía para delinear la política social, que eso tiene que ver con el Ejecutivo, con la política y que cuando aborda una cuestión de menores de edad lo tiene que hacer rigurosamente en términos jurídicos, si no, no tienen que estar en la justicia, puede ser de la salud, de la escuela, puede ser de otras áreas. (...) En el momento que nosotros logramos poner el eje que, bueno, no es más la justicia, la justicia no puede hacer política social así de a uno, como decía Atilio Álvarez, este chico no se vuelve con la madre, este chico va a un hogar tal, este chico va a otro lugar, era lo que le proponía el juez, los asesores de menores lo que tenían era una cartera, una agenda de contactos en todos lados, entonces ellos eran los que conseguían el lugar, la cama, el organismo de protección, que era la dirección de minoridad y familia, que trabajaba directamente con los

---

<sup>132</sup> Art. 20. Para garantizar los derechos consagrados en esta ley deberán impulsarse acciones administrativas o judiciales cuando correspondan. El Ministerio Público de la defensa está legitimado para la promoción de acciones judiciales relativas a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales de la infancia. El niño, niña y adolescente siempre tienen derecho a contar con asistencia letrada particular. Art. 21. Los órganos gubernamentales del Estado, en todos sus niveles, brindan asistencia prioritaria a los niños, niñas y adolescentes destinatarios de medidas de protección especial, ya sea a requerimiento de ellos mismos, de sus padres o representantes, de los órganos administrativos, Ministerio Público, o los órganos jurisdiccionales. A tal fin instrumenta los dispositivos y recursos necesarios. Las acciones de asistencia podrán ser brindadas a través de los organismos públicos competentes y de las organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas y supervisadas (Diputados, Orden del día, 1281, 2004).

juzgados. Era la hotelería de lo que los juzgados decidían, nunca se pensaron a sí mismas con un rol de salvaguardar esos derechos y decir: mire, usted podrá decir lo que quiera pero este chico tiene otra posibilidad. La pelea de nosotros era que la justicia diera vuelta la cara y no estuviera acusando a la madre de con qué le va a dar de comer, todo lo que no hace con la clase media” (Entrevista, 2011).

En la etapa de Senadores se logró introducir una distinción entre las *medidas de protección de derechos y las medidas de protección excepcional de derechos* que pueden implementar los *organismos de protección* a crearse en las provincias y en las localidades a través de convenios (Art. 33 al 41)<sup>133</sup>. También se establecen garantías mínimas de procedimientos en los actos administrativos y judiciales (Art. 27).

Los organismos se concibieron con la función de implementar las *medidas de protección* cuando se encuentran amenazados o vulnerados los derechos de los niños y niñas, y cuya amenaza o vulneración pueda provenir del Estado, de la familia, de los representantes legales o de la propia conducta del menor de edad. En este sentido introduce una perspectiva de exigibilidad en tanto se puede demandar al propio Estado los recursos materiales e institucionales<sup>134</sup> para llevarlas adelante. Al mismo tiempo establece que la falta de recursos materiales de los padres no autoriza la separación de los niños de su familia o de quienes tengan lazos afectivos.

La incorporación de las medidas de protección fue un punto central en la discusión ya que lo que se quería evitar era la institucionalización de los niños y niñas como formas de resguardo en aquellas circunstancias en las que se requería la asistencia de algún efector estatal. A tal punto que el radicalismo en Senadores propone cambiar el texto del Art. 17, que enumera las medidas de protección. El

---

<sup>133</sup> Al introducir esta serie de articulados, específicamente de procedimientos, se ha criticado que la ley avasalla la soberanía de las provincias, en algunas de ellas, como en la de Tucumán, se ha vetado la LN. Los argumentos en este sentido se pueden consultar en Basset (2006 y 2008).

<sup>134</sup> Artículo 35. Aplicación. Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

borrador decía: “deberán adoptarse de acuerdo a criterios ciertos y objetivos” las siguientes medidas. Como señala Morales, “se vuelve a otorgar la facultad discrecional y ahí está la línea que no podemos trasvasar porque, de lo contrario, se habilita a un juez a que inmediatamente aplique las medidas excepcionales y judicialice la cuestión (...) entonces entiendo que debe volverse a la redacción anterior y dejar, lisa y llanamente, adoptarse entre otras, las siguientes medidas” (Orden del día N° 117,2005:54). Dicha modificación es aceptada por la Comisión.

Sin embargo, el componente de las medidas que se enumeran en la ley no alcanzó a ser discutido por los legisladores, como señala Musa:

“No, no pudimos traspasar el debate al de las políticas públicas, ese era un tema que era imposible tratarlo, era súper complicado por la situación política y económica y porque además para este tema no te daba bolilla la cámara, vos tenías que forzar que se reuniera la comisión, no era tema, nunca era tema” (Entrevista, 2011).

Cuando se redactaron las medidas de protección en Diputados, se habían señalado una serie de enumeraciones:

“Ese debate, Chiche Duhalde capitaneaba, eran mayoría en la cámara, decían nosotros tenemos muchas políticas públicas, tenemos programas para madre sola con 7 hijos, para madre soltera embarazada, era tanta variedad que era muy difícil, y todo implicaba una estructura expulsiva si llegaba la madre y demás, que cuando hicimos ese menú como para redactar alguna cosa era como para dar a entender solamente que era de todo lo que había, tenía que usar la oficina antes de la internación” (Musa, ídem).

Al revisar el proyecto en senadores se logra incorporar una serie de medidas que hacen alusión a otras políticas públicas, no necesariamente a la política social asistencial<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d)

Como señala el senador del Socialismo Giustiniani:

“Comparto las modificaciones que se han hecho con respecto a la sanción de la Cámara de Diputados. Primero, porque la sanción de Diputados en el capítulo referido a la protección integral realizaba una enumeración acotada y parcial de algunos derechos, teniendo como eje las políticas focalizadas en la pobreza. Este dictamen avanza en el sistemático reconocimiento de los derechos de carácter universal e integral” (Orden del día N° 117, 2005: 42).

Los esfuerzos por establecer mecanismos que aseguren prestaciones por parte del Estado y, además, como señala Perceval, “superar la ideología de la mercadotecnia de los programas sociales y asumir que los sujetos no son una mercancía” (Perceval, 2008: 159) puede reflejarse en el articulado sobre las medidas de protección de derechos.

Sin embargo, como señala Musa, en las Cámaras no ha sido posible saldar la discusión sobre la focalización de las políticas,

“Ninguna resistencia de los que piensan que la política social debe ser lo más fragmentaria, lo más dependiente de quien te diga la descripción de las desgracias, del más desgraciado, una competencia de desgracias. Todo eso no estaba saldado, era una pelea que nunca se saldó” (Entrevista, 2011).

### **VI. c. 2. De instituciones y desinstitucionalizaciones**

La familiarización de los derechos contribuyó a diagnosticar la participación de los jueces de menores y la Ley de Patronato como la principal herramienta de vulneración de derechos de los niños y niñas, en especial de los que pertenecían a familias pobres. Se la consideró una ley injusta que, en vez de

---

Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica. La presente enunciación no es taxativa.

apoyar a las familias en la crianza de los más chicos, *criminalizaba y judicializaba la pobreza* al mismo tiempo que constituía un universo fragmentado entre la *niñez* y la *minoridad* a diferencia de lo que debía lograrse, sujetos de derechos a una niñez.

Este discurso exponía sus propios matices, en algunos casos desde una perspectiva esencialista de la familia, en otros exponiendo los fracasos de la internación de los niños y niñas en institutos de resguardo ya que podía constatar que la mayoría de los presos en las cárceles habían transitado por ellos. Otro argumento que resquebrajó la modalidad del internamiento como resguardo fue la constatación de que en nombre del amor y la caridad podían suscitarse las peores prácticas hacia los más chicos.

Así, la senadora por el Frente Cívico jujeño Mónica Arancio de Beller expuso en el debate parlamentario que se estaba *cambiando un esquema* en el que se englobaba al *universo de los excluidos sociales* y donde los problemas se judicializaban y se criminalizaba la pobreza. También se estaba avanzando en disminuir la discrecionalidad de los jueces que abrían el camino de la estigmatización de *nuestros niños y jóvenes*.

De esta manera se proponía “adecuar las normas a la Convención que bajo el sistema de la protección integral unifica el universo de la infancia, sin importar si los niños tienen o no las necesidades básicas insatisfechas (...) Asimismo, por medio de este proyecto planteamos la centralidad de los vínculos familiares. La familia sigue siendo el ámbito de contención natural de este universo de niños y jóvenes, sin importar sus condiciones económicas” (Orden del Día N° 117, sesión senadores, 2005: 36).

A su vez, la senadora del Frente para la Victoria Marita Perceval expuso que la palabra minoridad no había existido desde siempre sino que fue creada *para definir una realidad* que se cristalizó en instituciones de minoridad a fines del siglo XIX cuando se instituyeron dos infancias, la de los niños propiamente dichos, y la de *los otros, los menores*, que fueron los *sujetos, objeto carentes de familia* y por lo tanto *pupilos del Estado*. Así, para la senadora, el *modelo de tutela* traía como consecuencia el *desmembramiento familiar y social* (Orden del Día N° 117, sesión senadores, 2005:46, 47)

Con otros argumentos, el senador por Chubut de la UCR Norberto Massoni expresó la injusticia de la institucionalización de niños y niñas, sostenido



en datos estadísticos. Citando al CELS<sup>136</sup>, podía constatar que del total de niños y niñas institucionalizados el 81,92 por ciento lo estaba por *motivos asistenciales*, mientras que el restante 18,08 por ciento lo estaba *motivos penales*. A lo que se sumaba que de 8.000 niños el 10 por ciento se encontraba alojado en instituciones oficiales y el 90 por ciento en instituciones tercerizadas.

Así, la *privación de la libertad por motivos asistenciales*, por un lado, explicitaba la desigualdad social, daba visibilidad a los sectores que sostenían esos servicios y defendían sus intereses, y por el otro, mostraba la cara más costosa del sistema ya que la acción de control hacia los niños y niñas pobres redundaba en peores consecuencias sociales. Como relataba el senador:

“Si bien los tiempos han provocado que el 75 por ciento de los encarcelados hayan pasado por distintas instituciones, hoy la situación es más grave. Hay unidades descontroladas donde se producen violaciones, vejámenes y otro tipo de acciones inconvenientes. Pero lo más doloroso es que dentro de ese 75 por ciento no están los hijos de ricos ni de pudientes, sino que están aquellos que desde su nacimiento no han encontrado otra solución” (Orden del Día N° 117, sesión senadores, 2005:44).

Estas exposiciones contundentes podían visualizarse a partir de que comenzaba a resquebrajarse el poder eclesial a partir de las controversias que suscitó el llamado caso Grassi<sup>137</sup> que tuvo repercusiones públicas y dejó a la luz

---

<sup>136</sup> El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es un reconocido e influyente Centro que ha sostenido una intensa actividad de defensa de los Derechos Humanos a partir del año 1979 en plena dictadura militar. Ha documentado los crímenes de lesa humanidad que han posibilitado la investigación de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP). Al trabajo histórico y persistente en reclamo de verdad, justicia y memoria por los crímenes cometidos durante la última dictadura militar, se ha orientado a la investigación y la denuncia de violaciones a los derechos humanos vinculadas al accionar violento de las fuerzas de seguridad, las condiciones infrahumanas de detención de las personas privadas de su libertad en comisarías y cárceles de todo el país y la persistencia de situaciones de crueldad institucional como torturas, malos tratos o abusos, fundamentalmente contra los sectores más excluidos de la sociedad.

<sup>137</sup> El sacerdote católico Julio César Grassi sostenía una institución de internamiento en la localidad de Morón, llamada *Felices los Niños* y fue acusado de abuso sexual a menores de edad que albergaba en esa institución en el año 2000; esta denuncia se hizo pública cuando en el año 2002 se agregaron nuevos testigos que provocaron el procesamiento por abuso deshonesto agravado y corrupción de menores. En el año 2004 se elevó a juicio oral, luego de un escándalo público por supuestas intimidaciones a los testigos y presiones a los jueces involucrados. Durante el 2005 se seguía postergando el juicio, sin embargo se hacían públicas diferentes denuncias por malos tratos a los niños y niñas alojados en *Felices los Niños* y la vinculación de la institución con

vastas situaciones de maltratos y abusos en las instituciones de la Iglesia y las relaciones con el poder político.

Sin embargo, durante el proceso, la desinstitucionalización de los niños y niñas en los hogares provocaba la resistencia de los sectores vinculados a la Iglesia y al poder político del oficialismo duhaldista.

“Todo ese debate ofrecía esas resistencias, de las instituciones, la Iglesia, que tenía muchos hogares en general, y con el peronismo más conservador en la provincia de Buenos Aires y la justicia, que también tiene mucho del orden más conservador de la iglesia católica. Iba todo el tiempo a quejarse de esta ley Grassi, que cuando le decía deje, me decía igual le doy mi bendición y yo no la quería y me la tiraba igual, era la perversión porque él iba a la comisión y decía que lo que yo decía sobre la institucionalización de chicos, yo decía vulneradora de derechos y demás y él llevaba una carpetita con fotos, la iba pasando, vos no sabés lo que era *Felices los Niños*, acolchaditos de colores, parecía un cuento de hadas y la verdad lo tenía porque Cavallo, que en ese momento (el de las fotos) era el ministro de economía, le había cedido dos millones de dólares en un presupuesto que yo lo vi, transferencias especiales directas con nombre y apellido a *Felices los Niños*, entonces el tipo decía: con esta plata los tenemos así, que fuera después violador de chicos era otro tema” (Musa, 2011, Entrevista).

Los que se oponían a la desinstitucionalización conformaban una red de intercambios y compromisos mutuos. Por un lado, los asesores de menores que

---

el poder político. En medio las repercusiones del caso salió a la luz que “Los más de veinte casos de abusos denunciados ante la Justicia sucedieron en la quinta Don Tomás, de San Vicente, que la familia del ex presidente Eduardo Duhalde cedió en comodato al creador de la fundación Julio César Grassi en medio del escándalo que llevó al cura a la cárcel por “abuso deshonesto y corrupción de menores”. A pesar de la gravedad de las acusaciones contra el “vicedirector” del hogar, la Justicia de Lomas de Zamora no profundizó la investigación, la Fundación abandonó el hogar y los Duhalde recuperaron la quinta, sin que el expediente avanzara.” Ver “Los buenos muchachos del padre Grassi”. Las medidas judiciales dejaron en libertad al acusado con las condiciones de que resida en la provincia de Buenos Aires, se presente al juzgado una vez al mes y no pernocte en la Fundación fuera de los horarios de las 8:30 a las 18:30 y acompañado de un persona que debía elegir y el magistrado autorizar. Tampoco podía permanecer a solas en lugares privados con menores ni tener contacto con las víctimas ni con personas allegadas. Cabe señalar que los querellantes de la causa fueron CASACIDIN, a través de sus abogados especializados. Esta situación tensionaba aún más las posiciones en la legislatura.

proponían los lugares de alojamiento cuando los jueces de menores decidían la internación. Por otro las ONG y los Pequeños Hogares que gestionaban las instituciones y recibían un monto de dinero por cada menor de edad ingresado por parte del Consejo.

Según los relatos, los chicos pobres terminaban siendo el botín para ver quién los tenía y a su vez se reconocía que durante los últimos años se habían perfeccionado los modos de operar de los hogares donde se *pararon como un actor importante*.

La subsistencia de esta modalidad parecía llegar a su fin, en especial los Pequeños Hogares, que se encontraban a cargo de mujeres solas o grupos familiares que ejercían una función de cuidado y dependían de las becas que el Consejo les brindaba.<sup>138</sup>

Pese a esas resistencias, durante el proceso de modificación del proyecto en la Cámara de Senadores se pudo incorporar parte del contenido de los dictámenes de minoría y delinear con precisión que la separación de los niños y niñas del grupo familiar encontraría en estas instituciones el último de los recursos para su resguardo.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Un ejemplo de la trama entre los actores señalados es la figura del Dr. Atilio Álvarez, quien se desempeñó como asesor de menores desde que fuera nombrado durante la dictadura militar y luego, durante el menemismo, fue presidente del Consejo Nacional del Menor y la Familia. La salida de Atilio Álvarez del Consejo Nacional en el año 1997 refleja esta profunda relación con las instituciones de alojamiento. Tras un informe de la Auditoría General de la Nación que constató irregularidades en el funcionamiento de las ONG que recibían niños de los juzgados, y la sospecha de irregularidades en las contrataciones de profesionales para las reformas edilicias de algunos institutos, se le pide la renuncia. Los responsables de los Pequeños Hogares se agolpan en apoyo del funcionario argumentando que de modificarse el responsable de la cartera les iban a suspender las becas con las que subsistían. En ese momento Álvarez acusó a la directora ejecutiva del Comité de Seguimiento de los Derechos del Niño, la doctora Norma Schulman, de ser autora de la denuncia. Ver: <http://www.lanacion.com.ar/77014-atilio-alvarez-desmintio-que-vaya-a-renunciar>

<sup>139</sup> Artículo 41. Aplicación. Las medidas establecidas en el Artículo 39 se aplicarán conforme a los siguientes criterios: a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes; b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente; c) Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes; d) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos; e) En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la

Se nombraron como *medidas excepcionales* y solo pueden llevarse adelante una vez que las anteriores, las medidas de protección integral, se hayan cumplimentado debidamente. Las medidas excepcionales deben estar *jurídicamente fundadas* en el *interés superior del niño*, deben ser limitadas en el tiempo y solo se puede prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen. Estas decisiones deben ser notificadas a los juzgados competentes en materia de familia, quienes deberán resolver la *legalidad de la medida*.

Además, pudo introducirse el Interés Superior del Niño (Art. 3) como un principio rector guía y garantista que establece “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos”.<sup>140</sup>

La derogación del patronato estatal era una necesidad para poder atravesar las discriminaciones que históricamente se habían propiciado hacia los menores de edad. En consonancia, el senador por la provincia de Santa Fe Rubén Giustiniani, del partido socialista, expuso que la ley que se estaba derogando contenía el espíritu y la filosofía del empirismo positivista de fin del siglo XIX que había llevado al control social del Estado, especialmente de los niños pobres. En este sentido el patronato discriminaba dos veces, a los niños por ser niños y además por ser pobres (Orden del Día N° 117, sesión senadores, 2005: 42).

La lectura histórica del Estado como vulnerador de derechos de los niños y niñas pertenecientes a familias pobres, a la luz de la grilla conceptual de los paradigmas enfrentados, permitió nominar como *centro de vida* al lugar donde los niños y niñas hubiesen transcurrido en *condiciones legítimas*<sup>141</sup> la mayor parte de su existencia. Con esta alusión se afianzaba una lectura plural de las modalidades familiares intentando reducir las discriminaciones producto de lecturas estigmatizantes sobre las familias “mal constituidas”. Al mismo tiempo se avanzó en la invalidación de las competencias civiles de los juzgados de menores y se

---

libertad; f) No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

<sup>140</sup> Las garantías se ratificaron en el Artículo 29 de la LN.

<sup>141</sup> Nótese qué condiciones legítimas hacen alusión a la diferencia entre legalidad y legitimidad, producto de las disputas argumentativas sobre las condiciones en las que estuvieron criándose los hijos de desaparecidos en familias adoptivas; si bien muchas fueron legales, la legitimidad fue la racionalidad que primó para que se reconociera el derecho de las familias biológicas por sobre el tiempo de permanencia de esos niños y niñas en familias adoptivas.

logró la derogación de la tutela de niños y niñas por parte del Estado, modificándose así el Código Civil<sup>142</sup>.

### **VI. c. 3. Integralidad estatal horizontal**

Llamamos *integralidad estatal horizontal* a la posición que privilegiaba la articulación interministerial para la definición de acciones gubernamentales con el objetivo de materializar propuestas de políticas públicas de carácter universal.

Tanto los senadores radicales como de Nuevo Encuentro reflejaban estas posiciones.

Como señala el senador por Jujuy del radicalismo Morales:

“El patronato como política social se ha sustentado en esquemas clientelares y asistencialistas, desconociendo principios universales (...) me parece que la médula del proyecto de ley no tiene que ver exclusivamente con las políticas sociales, como en algún caso se quiso plantear con algunas modificaciones, sino que tiene relación con políticas públicas universales, que también son transversales a las actividades que tienen todos los ministerios del Ejecutivo nacional, porque se trata de todos los derechos humanos para los niños y niñas y adolescentes” (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 38).

También lo señala la senadora Vilma Ibarra del partido Nuevo Encuentro:

“(...)la posibilidad de salir de ese esquema (el de patronato) y de ponernos en consonancia con una Convención e iniciar el paradigma de avanzar en el tratamiento de la niñez, en función de políticas básicas y universales, cambia la forma en que miramos esa niñez y por lo tanto, el futuro de nuestro país (...) entramos en un proceso en el que pensamos no sólo en la vulneración y la restitución de derechos, sino que

---

<sup>142</sup> El Art. 310 del Código Civil fue sustituido por el Art. 3 de la Ley 10903, donde se establecía que en los casos de “pérdida de la patria potestad” o de “suspensión del ejercicio” los menores quedaban bajo el patronato del Estado nacional o provincial. A partir de la Ley 26061 se reemplaza de la siguiente manera: “Si uno de los progenitores fuera privado o suspendido en el ejercicio de la patria potestad, continuará el otro. En su defecto, y no dándose el caso de tutela legal por pariente consanguíneo idóneo, en orden de grado excluyente, el juez proveerá a la tutela de las personas menores de edad.”

empezamos a pensar en políticas públicas universales” (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 40,41).

Es sobre la base de estos argumentos que ambos partidos solicitaron la modificación del Art. 5 sobre la responsabilidad estatal, eliminando la palabra sociales cuando hacía alusión a las políticas públicas.<sup>143</sup>

Tal modificación se sugirió, según Morales: “Para que no quedemos atrapados o que no haya ningún tipo de confusión con relación al paradigma que estamos dejando, que es el tema del control social por parte del Estado. Porque no se trata de políticas sociales sino públicas, que son mucho más abarcativas con relación a la especificidad que plantean las políticas sociales”. Dicha modificación fue aceptada por la presidenta de la comisión.

En esta misma línea, los mismos sectores habían planteado la creación del Consejo Federal como la máxima instancia de jerarquía para la articulación y concertación de políticas públicas integrales. El mismo debía estar conformado por un representante de cada uno de los ministerios con competencia en la materia y por la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia además de garantizar la interjurisdiccionalidad con las provincias.

Como señalaba Morales, el ámbito donde debía garantizarse la *interjurisdiccionalidad* y el *debate interdisciplinario* era el Consejo Federal, quien era el encargado de definir políticas. En cambio la Secretaría debía ser representante del Poder Ejecutivo nacional, y llevar adelante la política definida por el Consejo Federal, así como las jurisdicciones provinciales, en cumplimiento de los programas, debían llevar adelante las políticas definidas por el Consejo Federal” (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 54).

La propuesta de que el Consejo tenga representación interministerial como forma de garantizar el *debate interdisciplinario* y se convierta en el rector de la aplicación de la Convención en todos los organismos públicos, si bien se racionalizó en el debate, no logró plasmarse con esa intensidad ya que no se aceptaron las modificaciones por la presidencia de la Comisión de Legislación General.

---

<sup>143</sup> El mismo establecía que “los órganos gubernamentales del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas sociales públicas con carácter federal”.

Luego de que peligrara el consenso alcanzado<sup>144</sup> ya que el radicalismo se oponía a votar afirmativamente el Capítulo I del Título IV sobre las facultades de la Secretaría Nacional, la interconsulta entre los senadores del bloque finalmente decantó en la decisión de aceptar la redacción propuesta y aplazar el debate hasta su tratamiento en la Cámara de Diputados.

Finalmente, logró sancionarse en el mes de septiembre de ese mismo año con las modificaciones propuestas por senadores y sin volver a tratarla en diputados.

#### **VI. c. 4. La traducción de la ley en el marco del Ministerio de Desarrollo Social**

La sanción de la LN trajo aparejada intensas reflexiones, intercambios y disyuntivas en el campo de las ciencias jurídicas y sociales y en los diferentes ámbitos administrativos y judiciales, tanto a nivel nacional como provincial.

En este sentido, cabe destacar las formas que adquirieron las *medidas de protección de derechos integrales y excepcionales* a partir de las diferentes racionalidades en juego que intentaron moldearlas. Las de Santa Fe serán tratadas en el capítulo siguiente.

Con la disposición de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) en el seno del Ministerio de Desarrollo Social, se imprimió una lógica continuista con el anterior Consejo Nacional. De hecho, el decreto que en un primer momento permitió la continuación del Consejo Nacional fue considerado violatorio del orden constitucional. Como planteaba Sabsay, más allá de la urgencia en operativizar un organismo para implementar la ley de protección integral, “la continuidad del mismo ente que en el pasado se ha desempeñado en la materia de conformidad con principios y decisiones contrarias con el nuevo régimen, no parece adecuado (...). Por el contrario, se deberían poner en marcha actores institucionales que produzcan un cambio radical en la

---

<sup>144</sup> En el momento de deliberación sobre esta controversia, Vilma Ibarra insiste para llegar a un consenso: “Hemos trabajado mucho para llegar al texto que se encuentra en consideración. En la Secretaría existe un ámbito interministerial, que es lo que corresponde en el ámbito Ejecutivo; y en el Consejo Federal es interjurisdiccional. No tendría sentido que se agregara, además, el ámbito interministerial que por otra parte existe en el Consejo Social. Creo que hemos llegado a un punto donde las jurisdicciones trabajarán bien, en coordinación con el Poder Ejecutivo, que va a tener su ámbito interministerial. Esto va a permitir las políticas que estamos buscando. Estamos ante un consenso valioso y en este sentido creo que corresponde dejar la redacción tal como ha sido propuesta” (Orden del Día N° 117, sesión Senadores 2005:55).

concepción de nuestra materia contenida en la ley, que modifica de manera total la condición jurídica de los niños. Por lo tanto, no dudamos en expresar que el Poder Ejecutivo ha alterado el texto y el espíritu de la ley a través de este cuerpo reglamentario” (Sabsay, 2008: 23,24).

Sin embargo, la Secretaría fue reconfigurando sus funciones y sus alcances. Ha transferido los principales recursos que antiguamente gerenciaba el Consejo a las jurisdicciones en donde se encontraba presente, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También ha conformado del Consejo Federal en el 2006c en donde se han venido consensuando los principales lineamientos para la modificación y conformación de los organismos de protección en las provincias.

Las mutaciones de las acciones gubernamentales, bajo la grilla de inteligibilidad de los paradigmas enfrentados reflejados en la discusión parlamentaria, lograron los dos objetivos más ansiados por este enfoque: por un lado, corroer la institucionalización de niños y niñas, y por otro, separar la problemática penal de la social, afianzando la competencia del Poder Ejecutivo.

Así, las transformaciones introducidas en la ley de protección de derechos transfirieron como metas de las políticas de la SENAF dos lineamientos bien marcados: por un lado, la desinstitucionalización a través de la revisión de las condiciones por las cuales los niños y niñas habían ingresado a dichas instituciones, y por otro, fortalecer los grupos familiares a los fines de evitar las medidas excepcionales.

Si bien el primer lineamiento no provocó la desaparición de los institutos de protección infantil, afianzó las connotaciones negativas de la internación y propició las modalidades “alternativas” de acogimiento familiar como forma de dar respuestas a las situaciones de los niños y niñas ahora llamados “carentes de cuidados parentales”. Esta categorización se plasmó en el primer documento del Consejo Federal en donde se consensuaron los “lineamientos nacionales en materia de niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales” en el año 2007.

Estas pautas afianzaron las competencias de los Servicios Locales previniendo las internaciones, priorizando el acogimiento familiar y estableciendo acciones permanentes y sistemáticas para la “desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes”.



En consonancia con lo anterior, el segundo objetivo se fue desplazando desde los argumentos que pretendían desterrar la niñez minorizada a través de políticas públicas universales y, de no ser posible, a través de las medidas de protección integral por parte del Estado como forma de *revertir amenazas y vulneración de derechos*, hacia una semántica de la co-responsabilidad y la activación de redes comunitarias.

#### **VI. c. 5. La integralidad territorial comunitarizada**

Los lineamientos para conformar los Servicios Locales de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes por parte de la SENNAF comenzaron a redefinir actores y competencias sobre las medidas de protección de derechos que la LN ha establecido.

Por *integralidad territorial comunitarizada* entendemos la posición que privilegia la co-responsabilidad del Estado con la sociedad civil y las familias en la construcción de estrategias relacionales para la producción y distribución de bienes y servicios, conformando así una red comunitaria para la defensa y efectivización de los derechos de los niños y niñas.

Esta posición se encuentra en consonancia con el Prototipo del IIN, ya que tiende a traspasar de la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda delimitando poblaciones infantiles en “situación de vulneración de derechos”, y a su vez intenta resolverlas agotando los recursos familiares, sectoriales o comunitarios con el objetivo de “igualar las posibilidades”.

Según la SENNAF, el mandato normativo de la LN debe superar el enfoque de las políticas públicas alrededor de la oferta de servicios y la decisión de burocracias estatales “de escritorios y legajos” de modo de avanzar en modalidades de coordinación que permitan la protección integral a partir de la articulación de servicios en los territorios que no necesariamente se brindan por efectores públicos estatales.

Así los lineamientos de las políticas de infancia entran en íntima conexión con las orientaciones de la política social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se define como “política integral que contempla a la persona en su totalidad, pero cuya singularidad se completa al ser parte de una comunidad o colectivo humano” (SENNAF, 2011a: 37) ya que es el “campo de la niñez donde van a aparecer claramente las características de la integralidad, la territorialidad,

la transversalidad y la participación social, ya que de lo contrario la ley 26061 permanecerá como letra muerta” (SENNAF, 2011a: 53).

Como señalan Alvarez Leguizamón (2008) y Campana (2012), el Ministerio de Desarrollo Social<sup>145</sup>, en concordancia aún con fuertes rasgos neoliberales, cristaliza como rasgos de los mismos el discurso del Desarrollo Humano en sus dos componentes principales: por un lado, la ponderación de la capacidad de los pobres, la promoción de la participación y autogestión, y por el otro, la territorialización e identificación de riesgos en poblaciones delimitadas con esas características. En relación a los niños y niñas, esos riesgos son traducidos como *amenazas de vulneración de derechos* y el objetivo de los organismos de protección es minimizarlos o revertirlos.

En consonancia con el discurso de la igualdad de oportunidades, la política social debe “priorizar la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, fortaleciendo el capital social, instalando capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales sino de oportunidades” (SENNAF, 2011b: 51).

A diferencia de la descentralización administrativa que pretende acercar los servicios públicos a los ciudadanos convertidos en usuarios trasvasando los recursos de un nivel a otro, la territorialidad es una forma de concebir la política social teniendo en cuenta la propia dinámica de cada municipio, provincia, región, actuando en el terreno geográfico de manera flexible de *acuerdo a las necesidades sociales detectadas* (SENNAF, 2011b: 51).

¿Cómo se recodifica la integralidad de los derechos de niñas y niños en esta concepción de política dirigidas al gobierno de la infancia?

En consonancia con el principio de efectividad de los derechos establecido en la CIDN, donde el Estado debe priorizar a los más chicos en la formulación de políticas públicas para dar cumplimiento a todos los derechos, desde la SENNAF

---

<sup>145</sup> Es importante remarcar las diferencias entre las políticas sociales asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social y las que fueron gestándose en otros sectores de las políticas sociales, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) desde el Ministerio de Economía y el ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). Este programa masivo de transferencia de ingreso, cuyo fundamento es la Ley 26061, se instrumenta a través del sistema bancario. El argumento central es la equiparación de derechos de los niños y niñas cuyos padres se encuentran empleados con aquellos cuyos padres se encuentran desocupados. En este programa han confluído los grupos familiares que se encontraban en planes asistenciales como el plan Trabajar y el plan Jefa/es de hogar desocupados. También se inscribe en las discusiones sobre el Ingreso Ciudadano la obligación de los Estados de asegurar a sus ciudadanos un mínimo de sobrevivencia independientemente del trabajo asalariado.

se destaca el principio de co-responsabilidad entre todas las áreas del Estado, no sólo las especializadas en infancia. Sin embargo, se enfatiza y pondera una “reconsideración” de la relación del Estado con la Sociedad Civil, la de las instituciones de nivel central con las locales y la participación de los niños, niñas y sus familias.

Así, esa responsabilidad compartida debe propiciar una mayor coordinación entre los diferentes efectores públicos, al mismo tiempo que promover la participación de la comunidad en la conformación de redes.

“En el nuevo modelo de protección integral la autoridad administrativa especializada deberá articular transversalmente todas las áreas de gobierno en los aspectos vinculados con la infancia y la adolescencia, con criterios de intersectorialidad e interdisciplinariedad y promover la participación activa de las organizaciones civiles de la comunidad para conformar redes sociales que conecten y optimicen los recursos existentes. Y sin perjuicio de su función de implementar las medidas de protección específica deberá arbitrar los medios de seguimiento y control de las que estén a cargo de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales” (SENNAF, 2011b: 29).

En esta línea, se corresponsabiliza en la protección de los derechos reconocidos no solo a los padres o representantes directos de los niños y niñas o a las diferentes áreas del Ejecutivo sino también a actores no gubernamentales en virtud del *principio de participación comunitaria* habilitado en la LN en el artículo 6.

Si bien se reconoce que no se deben diluir las responsabilidades estatales propias, con el principio de co-responsabilidad se introduce a la comunidad como un nuevo objeto de gobierno para la promoción de *activos y herramientas para superar las carencias*.

Para lograr estos objetivos el Estado reconfigura su rol, debe ser *dinámico* con un perfil *promotor* que enfrente el desafío de trabajar con otros, los niños, niñas, las familias y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de un trabajo en red con fuerte anclaje territorial. Así “la preparación y movilización de la comunidad, las familias, los niños y jóvenes deben ser las bases organizativas de las redes” (SENNAF, 2011b: 73).

En consonancia con lo anterior, *para poder actuar en red* la construcción de Sistemas Locales de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y

Adolescentes debe visualizar las redes que preceden a la llegada de los organismos especializados. Así, “visibilizar esas redes sólo es posible cuando trabajamos en los entornos próximos de los niños, niñas y adolescentes, desde una inserción sostenida y comprometida que nos permita escuchar, reconocer, ponerle territorialidad, nombres, encuentros, dolores y esperanzas a nuestras intervenciones” (SENNAF, 2011b: 51).

En un escalafón más complejo, una vez reconocidos los recursos de las comunidades se ubica la responsabilidad de los Servicios Locales de “formalizar y trabajar intencionalmente en lazos, alianzas, diagnósticos y estrategias conjuntas y cogestionadas entre todos aquellos que por mandato institucional, pertenencia temática, disposición territorial o vinculación afectiva, compartimos la co-responsabilidad en la defensa y efectivización de los derechos de la infancia” (SENNAF, 2011b: 51).

Este entramado de co-responsabilidades nos permite comprobar cómo las medidas de protección se enlazan con la orientación de las políticas sociales del Ministerio donde se sugiere, antes que crear nuevos espacios asociativos, rescatar, fortalecer, re-funcionalizar y apoyar los espacios preexistentes.

La integralidad de los derechos pretende ser abordada por el Servicio Local en una intersectorialidad comunitarizada alrededor de diagnósticos que se realicen en conjunto. Esta modalidad suele ser contradictoria con la propia lógica burocrática de los efectores públicos en los enclaves territoriales. En este sentido es importante destacar que tanto las escuelas como los centros de salud, por nombrar los que incumben necesariamente a los más chicos, codifican sus propios problemas alrededor de lo que históricamente se les ha atribuido como campos de su incumbencia, y los trabajadores responden a sus propias jerarquías institucionales.

Por lo tanto, la construcción de redes comunitarias tiende a delegar las responsabilidades desde el Estado hacia las entidades intermedias y las familias, que deben asumir la efectivización de los derechos a través de su movilización y participación.

Las medidas de protección, al no formalizarse como genuinas prestaciones de servicios por parte del Estado, tienden a diluirse en los recursos informales de las comunidades profundizando las desigualdades de los niños y niñas ya que los

“territorios” se encuentran desigualmente *dotados* de activos para hacer frente a la *amenaza de vulneración de derechos*.

Así, se produce un proceso de la reprimarización (Alvarez Leguizamón, 2008) por medio del cual se tiende a retrotraer las protecciones sociales, tanto aquellas ligadas al salario de los trabajadores como también las instituciones de internamiento que funcionaron en muchos casos como una forma de descomprimir las urgencias de las familias pobres por la sobrevivencia de sus hijos e hijas, hacia las protecciones cercanas que, como señala Castel (1997), jerarquizan la comunidad y los lazos familiares y vecinales de proximidad como soporte para la reproducción social.

Esto no quiere decir que revaloricemos los antiguos hogares desde una mirada romántica del internamiento y el patronato estatal; lo que queremos marcar es que la institucionalidad que el propio proceso de la modernidad fue creando para dar respuestas a los diferentes *riesgos* de asegurar la vida de quienes no pueden asegurarlas por sí mismos, no fue reemplazada por otras institucionalidades que tuvieran como objetivo complementar y facilitar las funciones atribuidas a las familias en la reproducción social. Un ejemplo de ello fue el intento de universalizar los Centros de Acción Familiar, como señalábamos en los capítulos anteriores.

Como señala Llobet, el discurso de la desinstitucionalización “transformaba a los institutos en una suerte de retratos bi-fronte: por un lado, representaban el internamiento indiscriminado y carente de otros fines sistemáticos que no fueran el control y la regulación moral; y por otro lado, procuraban la “eyección” de los niños, jugando el juego de la menor cantidad de días en asistencia como indicador de calidad de la intervención” (Llobet, 2011: 10).

Como decíamos, el Estado promotor de las iniciativas asociativas ha propiciado reconceptualizar<sup>146</sup> la función de los organismos de protección en

---

<sup>146</sup> La reconceptualización se basa también en las categorías que nombran a los niños y niñas bajo medidas excepcionales. La SENNAF a tomado de UNICEF la de “*niños y niñas sin cuidados parentales*”. Como señala UNICEF, “los niños privados del cuidado parental” son aquellos que pierden “su primera línea de protección, que son sus progenitores”. Las razones de su separación pueden ser por el secuestro, la trata de personas, la migración, la vida en la calle, el reclutamiento en las fuerzas armadas. También puede darse debido a problemas de salud, razones educativas o violencia familiar, pobreza, “muerte de los progenitores o el estigma”. Para evitar estas separaciones promueve el trabajo comunitario y la asistencia familiar, de no ser posible programas de cuidado infantil familiares. [http://www.unicef.org/spanish/protection/57929\\_58004.html](http://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58004.html)

modalidades de “acompañamiento familiar” una vez detectadas sus *falencias* en la crianza de los infantes.<sup>147</sup>

La construcción de estrategias de intervención singularizadas para las familias a los fines de lograr una adecuación entre los recursos disponibles y las trayectorias familiares alienta efectos individualizadores y de responsabilización ya que los logros alcanzados en la protección de los derechos de los infantes dependen de cómo, con los apoyos por un tiempo estimado, los responsables de los niños y niñas resuelvan las *amenazas* de vulneración de derechos. Por lo tanto, las propias familias se convierten en amenazadoras para los niños y niñas en aquellos contextos donde los logros no llegan a obtenerse.

Así los problemas sociales son percibidos como disposiciones psíquicas de los individuos y se promueve la resolución biográfica de contradicciones que tienen alcances sistémicos.

Es importante remarcar los esfuerzos que han invertido los movimientos sociales de defensa de los derechos de los niños y niñas, y los movimientos feministas y homosexuales, en alterar las concepciones que separaban las familias normales de las anormales, las bien constituidas de las mal conformadas, permitiendo el reconocimiento de heterogéneas formas familiares. Ese notable avance de derechos civiles es preciso comenzar a complementarlo con la problematización del cuidado como *cuestión social infantil* desplazándola de la esfera privada a la esfera pública. Volveremos a ello.

---

<sup>147</sup> Como señala el documento del CF (2007): En las acciones de atención a grupos familiares con dificultades en la crianza de niños, niñas y adolescentes deberá realizarse una evaluación socio-familiar que brinde una dimensión integrada de la realidad a abordar, para poder planificar y construir en conjunto con la familia –promoviendo la participación de los niños, niñas y adolescentes– y desde su comunidad todas las estrategias de apoyo necesarias, frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos. Todas las medidas de protección implementadas deben dar cuenta de estrategias de intervención que contemplen resultados, plazos y logros obtenidos, de tal forma que no se conviertan en un fin en sí mismo. Cuando las situaciones de amenaza o vulneración de derechos detectadas no se modifiquen, deberán buscarse alternativas de trabajo dentro del grupo familiar y desde los apoyos comunitarios.

## **Capítulo VII**

### **El sistema provincial de promoción y protección integral de derechos**

Luego de la sanción de la LN en el año 2005, las modificaciones en las provincias tuvieron impactos variados. En el presente capítulo se analiza el proceso de adecuación de ese corpus en la provincia de Santa Fe, los antecedentes, las controversias suscitadas en el contenido y en el entramado institucional propuesto para la conformación del Sistema Provincial de Protección Integral de Derechos. En ellas se reflejan las relaciones de poder, la lógica de alianzas entre los actores involucrados y la influencia de la orientación neoliberal de las políticas públicas. Para dar cuenta del proceso se desgranar los proyectos presentados, se analizan los discursos sobre la protección de derechos y las tecnologías en disputa para operacionalizar las acciones gubernamentales.

Las mismas pueden agruparse en tres tópicos: el primero, sobre las competencias entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, entre las jurisdicciones y los plazos en las medidas excepcionales; el segundo, sobre las funciones del Defensor de niñas, niños y adolescentes; y el tercero, sobre el presupuesto.

#### **VII. a. Los intentos de adecuación en la provincia de Santa Fe durante la “década perdida”**

Durante la década del 90, a la luz de las reformas neoliberales y la desestructuración social que provocó el empobrecimiento masivo de la población, en la provincia se produjeron modificaciones en el complejo tutelar santafesino.

Con el objetivo de adecuar los lineamientos de las acciones gubernamentales a la Convención, se sancionó en el año 1996 el Código Procesal de Menores (CPM) N° 11452. El mismo introdujo un cambio en la definición de las competencias de los tribunales de menores en las causas civiles intentando armonizar el reconocimiento de derechos a los niños y niñas y el Patronato Estatal, que en ese momento seguía vigente en concordancia con la llamada Ley Agote y el Código Civil.

En la fundamentación del tratamiento del proyecto de ley se enunciaba: “observamos en la Convención Internacional la nítida diferencia que marca entre las situaciones de contenido asistencial, de aquellas que lo son de neto corte jurídico, dejando reservadas a los tribunales de menores estas últimas” (Expe. CPM, folio 3).

En esta línea el juez ya no debía ser un “buen padre de familia que graciosamente o de forma paternalista vela por su bienestar y asiste a sus necesidades sino la figura del custodio de los reconocidos derechos del menor, en nombre de quien deben ser exigidos a quien deben serles reconocidos” (Expe. CPM, folio 3). Por lo tanto, cuando está en juego el *interés superior del menor (aunque estén también involucrados intereses de mayores) la jurisdicción que se pone en marcha es la de menores.*

Así, la especialización de los tribunales radicaba en dejar de lado las resoluciones por *situación irregular* que se confundían con *cualquier situación* y que entroncaban en una *filosofía parternalista, intervencionista*. Así, en los casos civiles la delimitación de *competencias* posibilitaba advertir el límite que debía ser motivo concreto de resolución, la *situación jurídica del menor*.

En consonancia con las explicaciones brindadas, se estableció la diferencia entre el “Estado de Abandono” y la “Situación de Abandono”. La primera se vinculaba al ejercicio de la *patria potestad* sobre los hijos e hijas menores e implicaba tanto el *desamparo legal* como la *desprotección legal* del menor. Así se concibieron dos tipos del *Estado de Abandono*: por un lado, cuando el menor no estaba sujeto a patria potestad o bajo tutela legal, *el Estado de Abandono legal puro*; por otro, cuando los *titulares no cumplían debidamente con los deberes inherentes* tanto sea por *manifestación expresa*, por *abuso de sus derechos* o por *omisión de sus deberes*, lo que implicaba el poner en cuestión las formas de crianza, es decir, un *Estado de Abandono funcional*.

Como plantea el texto del Código, para que “haya estado de abandono es necesario que todo vínculo de patria potestad o tutela haya desaparecido o que habiéndolo sea total el resquebrajamiento, ya que en tanto uno de los padres conserve debidamente ese vínculo no será la justicia de menores la que deba intervenir ya que ésta debía ser de carácter excepcional” (Exp. CPM, folio 12).

Por otro lado, la *situación de abandono* podía o no implicar *peligro moral o material, real o potencial*, sin embargo se estimaba que no requería *una*



*solución legal* ya que era posible que desapareciera *con soluciones sociales de orientación, de ayuda material o afectiva o con la iniciación de algún trámite jurisdiccional en la justicia competente en cuestiones familiares*. Según el expediente se agrupaban en tres supuestos: “1) menor huérfano pero con abuelos, hermanos o tíos, llamados por la ley a ser tutores; 2) menor abandonado por uno de los padres pero bajo la guarda de otro; 3) menor, que sin ser estrictamente abandonado por sus padres, éstos delegan expresamente o tácitamente la guarda o la tenencia en puntos familiares, en otras personas o instituciones, pero manteniendo algún tipo de vinculación” (CPM, folio 13).

A partir de ese cambio, los jueces de menores al dictar el *Estado de Abandono* ponían a los niños y niñas en condiciones de ser adoptados, delegando la guarda a los postulantes de padres adoptivos y manteniendo la tutela oficial hasta la resolución legal. De no conseguir familias adoptivas, se confiaba la guarda de custodia a particulares o a la Dirección del Menor a través de los programas que se hallaran en funcionamiento. A diferencia de la *situación de abandono* que instaba al Poder Ejecutivo a cumplir su función *asistencial y preventiva* proporcionando a *la familia lo que ésta no puede por sí misma* tanto en lo referido a la escolaridad, la salud, la vivienda o las *acciones preventivas para la familia*.

Esta distinción habilitó la internación de niños y niñas en establecimientos por común acuerdo con los padres o familiares sin intermediación de la jurisdicción de menores o de la Dirección del Menor del Ministerio de Bienestar Social y Salud de la provincia. Las instituciones de alojamiento, pertenecientes a organizaciones civiles y filantrópicas y a la Dirección del Menor, fueron tomando decisiones de institucionalización de niños y niñas en forma independiente al Poder Judicial. En muchas ocasiones se producía por el solo hecho de cubrir las necesidades mínimas de sobrevivencia de grupos familiares que se encontraban atravesando situaciones extremas que les imposibilitaban el cuidado de los más chicos.

Estas modificaciones fueron suscitando controversias entre la Dirección del Menor y los juzgados de menores que, en ocasiones, no lograban acordar si se trataba de *situaciones de abandono* o de *estados de abandono* y se solicitaba recíprocamente la intervención de unos y otros.

A este nuevo panorama comenzaban a sumarse otros actores, algunos *novedosos* y otros *renacidos* de viejas modalidades filantrópicas y caritativas. Acorde al proceso de redimensionamiento de lo local. Con los primeros, los *novedosos*, nos referimos a los principales municipios de la provincia pero muy especialmente a la Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia de la ciudad de Rosario, creada en el año 1988. Si bien en un comienzo los principales objetivos se articulaban con las demandas de los movimientos de mujeres, paulatinamente fue adquiriendo mayor independencia hasta constituirse en el Área de la Niñez en el año 2001<sup>148</sup>. En este lapso se crearon Pequeños Hogares donde se oficiaron convenios con organizaciones especialmente religiosas, se estableció un régimen propio de Familias Sustitutas y se transformaron los institutos que el municipio históricamente había sostenido en el Centro de Protección Integral a la Infancia.

Con los segundos, los *renacidos*, nos referimos a la notoriedad que adquirieron figuras religiosas y filantrópicas que oficiaban de representantes de los *menores en riesgo*. Cabe destacar al religioso Tomás Santidrián, que fundó los Hogares de Protección al Menor (HoProMe). Con el formato de los Pequeños Hogares alojaba allí a niños y niñas derivados de los juzgados, por pedido de los padres, madres o familiares o por intermedio de la policía de menores cuando encontraba algún infante en la calle. Con masivas campañas se difundía la necesidad de ser solidarios con los menores en riesgo y durante los años 90 se realizaron marchas multitudinarias convocadas por el religioso para reclamar por los derechos de los niños.

Al mismo tiempo, comenzaban a disputarse los sentidos y las justificaciones que ameritaban algunas propuestas frente a las problemáticas consideradas más candentes. Como explicaba el religioso Santidrián en una reunión como invitado del Rotary Club:

---

<sup>148</sup> La Dirección general de la Mujer, La Minoridad y la Familia dependía de la Secretaría de Promoción Social; el Consejo Asesor lo conformaban representantes mujeres de entidades civiles y gremiales como la Confederación General del Trabajo, la Federación Universitaria, la Federación Agraria Argentina. Entre sus objetivos se destacan “la capacitación de la mujer a fin de que cuente con la posibilidades reales en el campo laboral, estrechar relaciones con entidades que hayan evidenciado preocupación por los temas de la mujer y la familia, asegurar una mayor calidad de vida de la mujer en la ciudad” (Rosario, Ordenanza N° 4.367). Luego, al entrar en vigencia la Convención, el Municipio va tomando cada vez mayor participación, a través del ya mencionado *Programa Crecer*, el *Programa La Casa*, el *Programa de Capacitación Técnica y Aprendizaje Laboral* que otorgaba becas a adolescentes.

“Hace un tiempo nos reunimos varias personas, entre ellos los jueces de menores que dieron su aprobación, para sacar a los chicos de la calle. Se los llevaba con delicadeza, el personal femenino de la policía era el encargado. Se les comunicaba a sus familias el lugar en donde se los ubicaba. Pero lamentablemente, intervinieron algunos organismos que dicen defender los derechos humanos, y el tema llegó hasta la UNICEF. Tuvimos reuniones en el Concejo Deliberante. Ahí se habló, y era todo ataque (...) Lo cierto es que tuvimos que abandonar la tarea. En el Concejo Deliberante decían que esto se solucionaba con los talleres barriales, pero el único que organizó talleres barriales fui yo; ahí los tengo, los pueden visitar. Les pido que, en este sentido, todos tengamos una misma idea: los chicos no deben estar en la calle” (Santidrián, 2004).

Esta problemática y las controversias con estas posiciones repercutieron en la formulación del *Plan de Acción Social para niños, niñas y adolescentes en situación de calle* lanzado en el 2000, a través del cual se intentaba paliar las condiciones socio-económicas de las familias cuyos niños y niñas mendigaban o trabajaban en la vía pública. Sin embargo, la propuesta evitaba la institucionalización como respuesta y se propiciaba la “articulación de los programas sociales existentes que favorecen la atención en forma integral de esta problemática, ya que los esfuerzos sistematizados, organizados y coordinados implican no sólo optimizar los recursos sino garantizar respuestas efectivas a este flagelo social” (Rosario, Ordenanza N° 7020).

La ampliación de las atribuciones de lo local y de los actores religiosos redundó en que los Juzgados de menores sostuvieran y ampliaran sus relaciones institucionales, ya no sólo intercambiaban consultas, solicitudes y conflictos con la Dirección del Menor provincial y las instituciones de internamiento tradicionales como el Hogar del Huérfano, sino con una gama variada de interlocutores a nivel local. A su vez, la distinción introducida por la modificación del Código permitía la dispersión del antiguo complejo tutelar ya que tanto las áreas específicas municipales y provinciales como las organizaciones civiles que tenían a su cargo instituciones de alojamiento de niños y niñas sostenían sus actividades con una independencia mayor sin la necesidad de informar el ingreso

ni el egreso de todos los niños y niñas allí albergados. Si bien debían receptar los pedidos de los juzgados de menores, en aquellas *Situaciones de Abandono* solicitaban la intervención del juzgado exclusivamente cuando los acuerdos con las familias se quebraban o cuando se presentaban conflictos agudos.

Es importante remarcar que las organizaciones que adquirieron notoriedad pública por apelar a la solidaridad de la ciudadanía para solventar los gastos de las instituciones eran sostenidas y subsidiadas mayoritariamente por el Estado provincial y por el municipal. Teniendo en cuenta la coyuntura política, ya que la ciudad de Rosario se encontraba gobernada por el partido socialista desde el año 1989, y la provincia de Santa Fe, por el partido Justicialista desde la recuperación de la democracia, estas instituciones presionaban por conseguir la mayor cobertura por sus servicios.

La distinción que se detalla es importante para comprender las resistencias que se suscitaron luego con la formulación de la Ley provincial de protección integral de derechos que estudiamos en profundidad, y, al mismo tiempo, nos muestra que las discusiones sobre las reformas legislativas en función de la Convención tuvieron sus propios matices, marchas y contramarchas.

#### **VII. b. Recorridos en el recinto**

Antes de la sanción de la LN, en la Cámara de Diputados de Santa Fe ya se habían presentado algunos proyectos durante el período legislativo 2003-2007 perdiendo estado parlamentario. En ese momento, el interés por una adecuación no llegó a concretarse pero hubo un intenso intercambio en la Comisión de Promoción Comunitaria, donde se radicaban todas las propuestas. Coincidentemente, quienes apoyaban y sostenían las proposiciones de ley se encontraron trabajando por dos períodos consecutivos en la misma Comisión. Como señala el diputado Gastaldi:

“Se dieron particularidades que jugaron a favor, una de esas fue que quienes más protagonismo tuvimos, en el debate, en la discusión, incluso en la iniciativa, Lucrecia Aranda del Partido Socialista, Marcelo Brignoni de Nuevo Encuentro por la Democracia y la Equidad, y en mi caso desde el Justicialismo, tuvimos la posibilidad de compartir dos períodos legislativos, nosotros hicimos 2003-2007 y

después los tres en distintas listas fuimos reelectos 2007-2011”  
(Entrevista, 2011).

El impulso del debate a partir de la sanción de la LN fue decisivo para generar las condiciones de la discusión provincial respecto de las modificaciones introducidas en el 2005. Como refiere la diputada Aranda:

“Más allá de las diferencias que tengo, y profundas, con la política de infancia del gobierno nacional, me parece que lo que sí hubo es una apuesta muy fuerte a ponerlo en el discurso político, ponerlo en agenda, hacer lobby con el tema, hacer presión, y todas las organizaciones de infancia, los jueces de menores, de familia estaban alborotados, a favor, en contra, generando expectativas, generando resistencia, pero había una movilización alrededor del tema, lo cual en sí mismo es un gran logro de la Ley Nacional 26061, su primer gran logro, el haber generado una reactualización del debate político sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos de los niños”  
(Entrevista, 2010).

Así la institucionalidad creada, tanto la SENNAF como el Consejo Federal impulsaron la creación del Foro Federal de Legisladores por la Infancia<sup>149</sup> para propiciar las adecuaciones en las provincias. Justamente, para Brignoni:

“El proceso siempre fue nacional (...) Yo no conozco ninguna provincia que haya tenido un proceso auténticamente provincial en relación a la formulación de la norma porque el proceso es muy claro, desde el punto de vista temporal la adhesión a la Convención, la sanción de la 26061, la creación de la Secretaría, la creación del

---

<sup>149</sup> El Foro Federal de Legisladores se conformó en noviembre de 2008 en la ciudad de San Juan. Fue constituido como un “espacio político de discusión, de reflexión, de intercambio de experiencias y de elaboración y articulación de propuestas legislativas y políticas para defender y promocionar los derechos de la Infancia y la Adolescencia”. Desde su creación ha sostenido una intensa actividad realizando declaraciones y propiciando acuerdos e iniciativas parlamentarias. Ha realizado el Pre-Congreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el año 2010 en Morón provincia de Buenos Aires. Su última actividad de envergadura fue la realización, junto a la SENNAF, del V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, en la ciudad de San Juan en octubre de 2012.

Consejo Federal, la creación del foro parlamentario de legisladores y la puesta en marcha desde ámbitos institucionales y desde ámbitos legislativos de las adaptaciones provinciales, salvo cuatro o cinco provincias, en todas las demás no son iniciativas de los ejecutivos sino que son iniciativa de los Legislativos provinciales incluida Santa Fe” (Entrevista, 2011).

La discusión se dio en una coyuntura singular dado que en los comicios de septiembre de 2007, el Frente Progresista Cívico y Social<sup>150</sup> consiguió torcer el signo político de la gobernación de la provincia que estuvo a cargo del Justicialismo desde el año 1983. Ese cambio trajo aparejado intensas expectativas en que el socialismo pondría en marcha transformaciones radicales en la orientación de las acciones gubernamentales utilizando como vidriera los extensos años de gobierno de la ciudad de Rosario.

Durante el último mandato justicialista de Jorge Obeid en el 2006, se había elevado a rango de subsecretaría la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia<sup>151</sup> a raíz de la sanción de la LN; la misma dependía de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. Una vez arribado el gobierno socialista, modificó la jerarquía de la Secretaría al convertirla en Ministerio de Desarrollo Social. Así, la subsecretaría pasó a denominarse de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAF) y se creó a su vez en forma independiente la Dirección de la Mujer, ambas subsumidas a la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía<sup>152</sup>.

Comenzado el período legislativo en diciembre de 2007 la presidencia de la Comisión de Promoción Comunitaria de Diputados fue presidida por la socialista Lucrecia Aranda, quien llevó adelante un trabajo de articulación con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial. Al mismo tiempo, junto a los diputados

---

<sup>150</sup> El nuevo gobernador Hermes Binner fue intendente de la ciudad de Rosario en dos períodos consecutivos (1995-2003) y luego diputado nacional. El socialismo lleva gobernando la ciudad de Rosario desde el año 1991. El Frente fue y es una coalición que articula el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, el partido Demócrata Progresista, el GEN (Generación para un Encuentro Nacional) y el ARI (Argentinos por una República de Iguales).

<sup>151</sup> Ver Decreto N° 1842/2006 del gobernador Obeid.

<sup>152</sup> El Ministerio de Desarrollo Social se conformó con dos Secretarías, la Secretaría para el Desarrollo de la Ciudadanía, que ocupó la psicóloga Patricia Giuricich, quien fuera coordinadora del Área de la Niñez en el Municipio de Rosario antes de asumir como Secretaría provincial. La otra se denominó de Inclusión Social y estuvo a cargo de la profesora Silvia Hickman, quien se desempeñaba como Subdirectora de Deportes en la Secretaría de Promoción Social de Rosario.

antes nombrados elaboraron un borrador de consenso<sup>153</sup> que culminó con el dictamen de la comisión que, si bien tuvo algunas modificaciones en el proceso, en líneas generales fue el texto que predominó en la media sanción por unanimidad en Diputados y la sanción definitiva por unanimidad en la Cámara de Senadores el 19 de marzo de 2009.

La Ley Provincial (LP) intentaba saldar dos cuestiones profundamente problemáticas. Por un lado, resolver las competencias de los juzgados; ya la LN había avanzado en la división de las competencias civiles y penales en los juzgados de menores y había determinado la injerencia de las jurisdicciones con competencia en familia de las causas civiles para el control de legalidad de las medidas excepcionales. Sin embargo, en la provincia de Santa Fe la Corte Suprema a través de un fallo había establecido la competencia transitoria en los juzgados de Menores.<sup>154</sup> Por otro lado, y dada esta particularidad, tanto desde la Subsecretaría provincial como desde las organizaciones de infancia veían la necesidad de delimitar y esclarecer los procesos de trabajo.<sup>155</sup>

El borrador de consenso se produjo con el acuerdo de tomar como punto de partida la LN y donde no se lograba un acuerdo dejar la redacción tal cual se encontraba en la ley nacional. Ese primer texto fue consultado por varios actores que hicieron sus aportes. Así lo describe una de las diputadas:

“lo enviamos a todos los juzgados de menores, de familia a las secretarías de los colegios de abogados, las universidades, a todas las organizaciones de infancia y lo consultamos con algunos ámbitos

---

<sup>153</sup> El proyecto de consenso se configuró principalmente con los proyectos presentados por Marcelo Brignoni de Nuevo Encuentro (exp. n° 20.481), por Lucrecia Aranda y otros del Frente Progresista (exp. n° 20590). También quedaron comprendidos los de Marcelo Gastaldi y Rosario Cristiani del PJ (exp. n° 20493) en los que se proponía la creación de una comisión bicameral para estudiar y proponer las adecuaciones necesarias a los efectos de implementar la LN; el de Scataglini del Frente para la Victoria (exp. n° 20692), que disponía la creación de la Defensoría Especial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Defensoría del Pueblo, y por último el proyecto de Claudia Saldaña y otros del partido Justicialista y el Frente para la Victoria (exp. n° 21088), que alentaba la creación de la figura del Defensor de niños, niñas y adolescentes.

<sup>154</sup> El Fallo Aguilar de la Corte Suprema de Santa Fe.

<sup>155</sup> A esta situación se refiere Aranda: “Compartíamos una gran cantidad de diputados que estábamos involucrados en el debate de separar, digamos, lo que fueran las cuestiones penales de las civiles y esto era una demanda que había que saldar, porque había una posición de los jueces de familia de Rosario, una posición en contra de la corte, una resolución como de emergencia, ahí había una disputa de competencias y, bueno, empezaba esa situación donde nadie quiere hacerse cargo porque la ley nacional dice una cosa, pero el fallo de la corte provincial dice otra, yo interpreto, tú interpretas, nosotros interpretamos. También había una demanda fuerte de que había que hacer una ley provincial que dijera claramente a quién le toca hacer qué” (Entrevista, 2010).

nacionales, expertos nacionales. Una fue la doctora Nelly Minyersky<sup>156</sup>, quien hizo críticas y colaboraciones concretas (...) la otra persona que nos colaboró mucho desde una posición muy crítica fue la Dra. Mary Beloff<sup>157</sup> desde la Procuraduría de la Nación, quien nos repitió esto de no repetir lo que ya estaba, no hacer hojarasca” (Aranda, Entrevista, 2010).

Estas contribuciones abonaron los cambios que fueron incorporándose en el trámite parlamentario.

El dictamen de Promoción Comunitaria pasó a la Comisión de Presupuesto y Hacienda en septiembre de 2008<sup>158</sup>. En ese mismo mes se realizó una jornada de discusión del dictamen señalado en el hall de la legislatura en donde participaron jueces, legisladores, representantes de organizaciones sociales y funcionarios públicos. Durante ese lapso, desde Presupuesto y Hacienda se solicitó al Ejecutivo la opinión por el artículo sobre presupuesto, a los fines de conocer “el costo presupuestario de implementarse la misma”. Ese informe se incorporó doce días antes de la sanción definitiva en la Cámara de Senadores.

La comisión de Presupuesto y Hacienda realizó un dictamen modificando solo el artículo sobre presupuesto y giró el expediente a la Comisión de Asuntos

---

<sup>156</sup> Nelly Minyersky es abogada y profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, directora de la carrera de Posgrado Interdisciplinaria de Especialización en Problemáticas Sociales Infanto-juveniles de la Facultad de Derecho y fue directora del Instituto de Derecho de Familia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

<sup>157</sup> Mary Beloff es abogada y Magistri in Legibus por la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (EE.UU.). Es profesora de grado y posgrado en diferentes universidades de América Latina y Estados Unidos. Ha publicado numerosos artículos sobre derecho penal y derechos de la niñez. Desde el 2007 es Fiscal General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios de la República Argentina.

<sup>158</sup> Según señala Brignoni, cuando se logra el borrador de consenso la Secretaría de Desarrollo de la Ciudadanía y el Ministro de Desarrollo Social “nos plantean que no avancemos, que esperemos, que ellos querían por una cuestión de necesidad política del nuevo gobierno que el debate que nosotros tuviésemos fuese a partir de un mensaje del Ejecutivo. Lo que le dijimos nosotros fue, todo bien, pero había tres proyectos precedentes, pero que no había problemas (...) Pasa enero, febrero, pasa marzo, pasa abril, los llamamos unas diez veces. En el medio de eso se produce la 125 y nuestro partido se va del Frente Progresista y obviamente yo me voy del bloque. Termina el conflicto del campo sobre junio, todo se acomoda más o menos, le volvimos a plantear la necesidad de retomar el tema y avanzar. Volvemos a hacer una consulta al Ministerio de Desarrollo Social, que ya directamente no nos contestan la llamada y decidimos avanzar nosotros” (Entrevista, 2011). Cabe aclarar que el conflicto por la Resolución 125 que incrementaba y establecía retenciones móviles a la comercialización de granos a nivel nacional provocó huelgas, cortes de rutas, actos y movilizaciones multitudinarias. Paralizado el país y producido el desabastecimiento de algunas ciudades, el gobierno nacional envía al Congreso el proyecto que consigue la aprobación en Diputados pero es rechazada en Senadores con el voto “no positivo” del entonces vicepresidente de la Nación Julio Cobos.



Constitucionales en noviembre de 2008, en donde se incorporaron los cambios más importantes del proyecto en relación a la conformación del Sistema provincial de protección de derechos, las medidas excepcionales, las competencias del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, las funciones del Defensor de niños y el presupuesto ya señalado, que analizaremos en el apartado siguiente. Cabe aclarar que el justicialismo firmó en disidencia parcial el dictamen de Asuntos Constitucionales a raíz de no estar de acuerdo con el artículo sobre el presupuesto.

Según señala Brignoni, la principal dificultad para movilizar el proyecto en la Comisión de Presupuesto y Hacienda se debió a que el radicalismo se encontraba en negociación y tensión con el partido socialista; es destacable que quien presidía la comisión era Carlos Fascendini, referente de ese partido. En ese contexto refiere:

“acordamos los tres con Lucrecia y Marcelo plantear el tema con un pedido de preferencia parlamentaria y empezamos a meterle mucha presión externa con organizaciones; la trajimos a Marisa Graham<sup>159</sup> a presentarle quejas al gobierno provincial; finalmente armamos un acuerdo para sacar de Hacienda la ley y hacer una revisión en asuntos constitucionales, donde nosotros teníamos más posibilidades de tener los votos para hacer el dictamen. Hicimos el dictamen desde Asuntos Constitucionales la llevamos al recinto y la votamos sobre tablas. O sea, una cosa que llevó un montón de tiempo la resolución fueron quince días y salió” (Entrevista, 2011).

Se logró la media sanción el 27 de noviembre de 2008.

Una vez ingresado en la Cámara Alta se giró la media sanción a la Comisión de Derechos Humanos, Asistencia y Seguridad Social, la de Presupuesto y Hacienda y la de Asuntos Constitucionales y Legislación General, en las que se alcanzó dictámenes por unanimidad sin modificar el texto.

La principal disputa era la cuestión presupuestaria pero al comprobarse, como refiere el dictamen de Comisión de Presupuesto y Hacienda de senadores, que “desde el punto de vista estrictamente presupuestario la iniciativa no señala

---

<sup>159</sup> Marisa Graham es abogada y subsecretaria de la SENNAF.

las fuentes específicas de financiamiento, se deduce que la misma resulta una mera expresión de voluntad legislativa. De ello surge que si el Poder Ejecutivo provincial lo estima pertinente, podrá dar cumplimiento al proyecto” (nota expediente LP, 322).

Por lo tanto, las resistencias en senadores no se basaban en diferencias conceptuales con el proyecto, la disputa radicaba en tensiones que el radicalismo sostenía con el sector socialista. Según relata Brignoni, nunca tuvieron un texto con las modificaciones que se suponía querían hacer a los artículos. Lo que se buscaba era que al modificar parte del texto volviera a Diputados y se creara un espacio de negociación.

La voluntad de sancionar la LP parecía debilitarse, entonces se logró un acuerdo con algunos senadores para no dilatar más el tiempo. Así lo expone el diputado

“hicimos una suerte de acuerdo parlamentario de última hora (...) ahí cumple un rol importante la vice gobernadora, que directamente desde el punto de vista parlamentario es muy opinable pero desde el punto de vista político es lo único que se podía hacer, se le saca a Baucero<sup>160</sup> el expediente, se lleva directamente al recinto y se vota sobre tablas sin modificaciones por unanimidad” (Entrevista, 2011).

Una vez sancionada la LP comenzó el debate y la disputa por la reglamentación que logró concretarse en abril de 2010. Así, la puesta en acto de las singulares tecnologías de gobierno de la infancia provocó cortocircuitos entre los actores involucrados desplegando diferentes racionalidades en juego entre el Ejecutivo provincial, los Ejecutivos municipales y los jueces de familia. Al mismo tiempo, surgieron nuevos discursos que se actualizaron y legitimaron argumentativamente en la nueva normativa para presionar e influir en la orientación de las decisiones de los jueces y del Ejecutivo. Por un lado, se articularon las organizaciones sociales alrededor de foros de infancia y dispositivos intersectoriales en los espacios locales cuyas demandas se centraron

---

<sup>160</sup> José Baucero integraba la comisión de Presupuesto y Hacienda y era presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Asistencia y Seguridad Social, y Senador Justicialista por el Departamento San Javier.

en jerarquizar las acciones gubernamentales de la subsecretaría. Por otro, las organizaciones de padres adoptivos y futuros adoptantes cuyos pedidos se focalizaron en que se cumplan los procedimientos establecidos. Estas controversias suscitaron la modificación y ampliación de la competencia judicial de la incipiente ley provincial que logró concretarse el 24 de noviembre de 2011. El proceso de reglamentación y la modificación de la LP se analizarán en el capítulo siguiente.

#### **VII. b. 1. Entre las leyes deseadas y la ley posible. Sobre las leyes deseadas**

Como señalamos anteriormente, el proyecto de consenso se logró articular con los insumos de dos propuestas centrales, la de Nuevo Encuentro y la del Socialismo. Una vez derogado el patronato estatal, saldada las principales controversias ideológicas a través de la LN, los proyectos se centraron en detallar procedimientos y establecer competencias entre el Poder Ejecutivo y el judicial. Sin embargo, cada uno acentuó elementos diferentes que vale la pena subrayar para comprender luego la orientación que adquieren las acciones gubernamentales que se operativizaron.

El proyecto del diputado Brignoni<sup>161</sup> (exp. 17958) consistía en un *Código de la niñez y la juventud de la provincia de Santa Fe* y establecía la conformación del *Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños y Jóvenes* que contenía la materia procedimental tanto en lo penal, en lo civil, como en lo administrativo. El mismo fue enunciado de la misma forma en que la LN incorporó el *interés superior del niño* desde la perspectiva garantista, subrayando la centralidad del Estado en la implementación de planes y programas de

---

<sup>161</sup> Marcelo Brignoni fue diputado nacional por el gobierno de la Alianza durante el período 1995-1999, se desempeñó como funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como subsecretario del Consejo Federal del Ministerio, cumplió diferentes funciones en la Cámara Baja nacional. En el año 2003 fue diputado provincial por el Frente Progresista, renovando su mandato en el 2007. Es socio fundador del Foro Parlamentario por la Infancia y ha presidido el comité organizador del V Congreso Mundial de Derechos. En palabras del diputado: “Yo participo hace muchos años de un grupo de trabajo sobre la infancia que nos vamos peleando a lo largo de los años. Participa Eduardo Bustelo, Emilio García Méndez, Estela Carlotto y otros que fueron parte de ese grupo. Especialmente Eduardo participó de la comisión redactora de la Convención, fue el creador de la oficina de UNICEF en Argentina y el que negoció con el gobierno argentino la adhesión a la Convención”. Es importante aclarar que Eduardo Bustelo es un reconocido intelectual de la Ciencia Política, tiene una larga trayectoria en el tema, es presidente del Foro Parlamentario y en este momento se desempeña como diputado provincial de San Juan compartiendo el espacio político con Brignoni en Nuevo Encuentro.

prevención, asistencia e inserción social.<sup>162</sup> Así, el énfasis se puso primeramente en la responsabilidad gubernamental (Art. 5); la responsabilidad familiar (Art. 7) quedó plasmada con las características de la LN, haciendo la salvedad de que *la ausencia de recursos económicos no constituye una causa para la exclusión del niño o joven de su grupo familiar o su institucionalización* que ya estaba incorporado en el artículo 33 de la LN sobre las medidas de protección integral.

En el proyecto puede reconocerse un perfil Estado-céntrico que se traduce en la concepción sobre las organizaciones sociales, que si bien son convocadas a ser parte activa en el logro de la vigencia de la ley en nombre de la participación comunitaria, a diferencia de la LN no se la enuncia como un derecho (Art. 6). Como señala Brignoni,

“Se arrastran todavía discursos ridículos de la época del Estado desertor (...) esta cosa de la sociedad civil prístina, preocupada por la infancia y un Estado sospechable de autoritarismo y arbitrariedad, es un discurso que no está construido en el sector, es un discurso que está construido en la superestructura de los debates de la política y el poder que se utiliza en ese lugar” (...) ¿Qué función puede cumplir una organización social dedicada a la infancia? Acompañamiento de los pibes en conflicto con la ley penal, custodia de la seguridad alimentaria, apoyo escolar externo; ahora, la que me venga a discutir la institucionalización de los pibes y cuánto le vamos a pagar por pibe es en otra reunión, esa es proveedores del Estado” (Entrevista, 2011).

Al tener en cuenta esta posición, es coherente el capítulo 4 del proyecto que reduce la participación de las ONG al establecimiento del registro de las

---

<sup>162</sup> Art. 3. La política pública respecto de Niños y Jóvenes tendrá como objetivo principal el cuidado y respeto del interés superior del niño. A los efectos de este Código se entiende por interés superior a la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías, en un marco de libertad, respeto y dignidad, para el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad, y su contención en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social. Debiéndose respetar: a) su condición de sujeto de derecho, b) el derecho de niños y jóvenes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta, c) el respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural, d) su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales, e) el equilibrio entre los derechos y garantías de los niños y jóvenes y las exigencias del bien común, f) su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde los niños y jóvenes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.

organizaciones a los efectos de *controlar y velar por el fiel* cumplimiento de los principios del código.

Desde esta perspectiva la propuesta asume la posición de la *integralidad estatal horizontal* ya que planteó con *rango ministerial* a la autoridad de aplicación del Sistema con la responsabilidad del *diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez y juventud* y que para el cumplimiento de sus funciones contaría con la asistencia de una *Comisión Interministerial*<sup>163</sup> (Art. 43).

Entre las variadas funciones que le atribuye a la autoridad de aplicación se encuentra: a) la de diseñar los programas y servicios requeridos para implementar la política de promoción y protección de derechos, b) concertar políticas de protección de derechos, c) presidir el Consejo Provincial, d) implementar estudios e investigaciones que permitan contar con *información actualizada acerca de la problemática de la niñez y familia* en la provincia para el *conocimiento de los indicadores sociales*, de los que *surjan urgencias y prioridades* para la concreción de soluciones adecuadas, f) la implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, g) la implementación de un *registro unificado* de los destinatarios atendidos por el Estado provincial, municipal y las organizaciones no gubernamentales, n) crear, establecer y sostener delegaciones u otros *mecanismos de desconcentración* apropiados en cada municipio o comuna para conformar Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos que podrán establecerse a través de convenios pero bajo la supervisión y control provincial.

Los Servicios Locales se encuentran facultados para adoptar medidas de protección integral y medidas excepcionales con el procedimiento establecido. Ambas se establecen de la misma forma que en la LN; las primeras se llevan adelante por *actos administrativos*<sup>164</sup>, previa *audiencia* con el niño, la niña y los responsables, informando de los programas existentes para *solucionar la petición*, explicitando el *plan de seguimiento* por el *equipo técnico interviniente* y el

---

<sup>163</sup> La comisión interministerial quedaría integrada con un secretario o subsecretario de los Ministerios de Desarrollo Social, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Ministerio de Salud y Medio Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Innovación y cultura y Ministerio de Producción.

<sup>164</sup> Tanto la LN como las propuestas en Santa Fe han intentado formalizar a través de los procedimientos las medidas de protección, por lo tanto se las concibe como *actos administrativos* que intentan resolver conflictos pero fundamentalmente habilitar recursos e incoar a través de las áreas estatales correspondientes la prestación de los servicios. Ver Kielmanovich en García Méndez (2008: 93-102).

carácter *consensuado de la decisión que se adopte* (Art. 194-197). Las segundas requieren del *dictamen vinculante* del equipo interdisciplinario que, previamente a haber escuchado al niño y a sus representantes legales, deben *resolver debidamente fundada la medida*. Las mismas deben ser remitidas al Poder Judicial competente en familia, que en el transcurso de las 72 horas debe practicar *el control de admisibilidad, conveniencia y legalidad* de las medidas, *ratificándolas o rechazándolas*. Si se rechaza la medida, se propone la intervención de un equipo interdisciplinario judicial<sup>165</sup> a los fines de otro dictamen. Se prevé la intervención del Defensor de Menores de edad en el proceso, los representantes legales, o la posibilidad de defensor privado (Art. 198-209).

Asimismo, la propuesta crea la figura del *Defensor de los Derechos de Niños y Jóvenes* en la Defensoría del Pueblo y un *Consejo provincial* como consejo asesor.<sup>166</sup>

El proyecto (Exp. 20590) de Lucrecia Aranda<sup>167</sup> comparte la perspectiva Estado-céntrica del anterior, no por el cuestionamiento de las organizaciones sociales sino especialmente por el énfasis en la responsabilidad estatal para la efectivización de los derechos de los más chicos. El rasgo de mayor envergadura es la incorporación de la dimensión de género tanto en la redacción de la propuesta como en los objetivos de las políticas públicas (Art. 5)<sup>168</sup> y en la responsabilidad familiar (Art. 8). A su vez agrega el derecho a la educación

---

<sup>165</sup> El equipo interdisciplinario judicial se establece para intervenir en los actos procesales en los que participe un niño o un joven. Tanto el equipo judicial como el administrativo deben fijar protocolos para los procedimientos de los procesos judiciales el primero, y para los equipos municipales o comunales el segundo.

<sup>166</sup> El Consejo se propuso con representantes de legisladores, municipios y comunas, jueces de menores y de familia, colegios profesionales, universidades, de los credos, organizaciones sociales, empresariales, de medios de comunicación y gremiales.

<sup>167</sup> Lucrecia Aranda es una reconocida integrante del Partido Socialista, de la fracción que lo tiene al senador nacional Rubén Giustiniani como referente. Se ha desempeñado como Coordinadora del Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social del Municipio de Rosario durante la gestión de Hermes Binner.

<sup>168</sup> Políticas Públicas, “será elaborada conforme a las siguientes pautas: a) la promoción y protección de los derechos reconocidos y el respeto por la condición de sujetos de derechos de sus destinatarios, b) la inclusión de la dimensión de género en la planificación de las políticas públicas de modo que las mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, c) la promoción de una transformación en los roles familiares socialmente asignados que refuerce la autonomía de las mujeres y una mayor participación de los varones en las responsabilidades familiares, d) la coordinación con las políticas implementadas en el ámbito nacional, municipal y comunal, e) la articulación transversal de las acciones públicas en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas, f) la descentralización de planes y programas y de los organismos de aplicación y ejecución, g) la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y control de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, h) la promoción de la participación activa de las niñas, niños y adolescentes en los ámbitos en que se efectivicen las políticas públicas.

especial de los niños, niñas y adolescentes con necesidades diferentes (Art. 20) y, en el marco del derecho a la salud, la necesidad de ser informados y educados en salud sexual y reproductiva de acuerdo al desarrollo (Art. 17). Como señala la diputada,

“Una referencia explícita a la educación laica, la educación sexual, a la diversidad sexual (...) a la mirada de género, al abordaje familiar desde una cuestión de fortalecer el rol de las mujeres, trabajar por su ciudadanía, una mirada que marca la responsabilidad primera del Estado en garantizar estas políticas y que las organizaciones sociales tengan un lugar de control de la política pública, de participación, de orientación de la discusión porque creíamos que en la LN hay algunas cosas en donde parece que todos somos igualmente responsables y eso queríamos marcar, que entendemos que no, el responsable es el Estado” (Entrevista, 2010).

En la iniciativa socialista, la conformación del *Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, adquiere las características de la LN y especifica la organización en tres niveles.

El 1º nivel lo conforma la autoridad administrativa de protección de derechos del *ámbito local*. Son los Centros de Niñez y adolescencia que deben intervenir en las *situaciones de urgencia* y en todas las *situaciones de amenaza o vulneración de derechos, desarrollar programas y actividades de promoción de derechos*. Los equipos profesionales conformados para tal fin serían los encargados de aplicar las medidas de protección integral y medidas de protección excepcional, estas últimas en coordinación con las Delegaciones Regionales.

El 2º nivel es la autoridad administrativa de derechos del ámbito regional. Lo conforman las Delegaciones Regionales<sup>169</sup> que deben brindar asistencia

---

<sup>169</sup> La propuesta incluía la creación de cinco Delegaciones Regionales con sede en las ciudades de Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. Esta propuesta responde a la regionalización territorial que el ejecutivo provincial lleva adelante como forma de gestión pública que abarca la “descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana”. A cada una de las regiones enumeradas de uno a cinco le corresponde un nodo (que coincide con las ciudades detalladas en el proyecto de ley), estos constituyen núcleos de articulación, concentración y distribución de capacidades” con el objetivo de equilibrar y superar las asimetrías existentes. Ver

técnico jurídica a los Centros de Niñez y coordinar la aplicación de medidas excepcionales. Cada delegación contaría con equipos profesionales y *con programas y dispositivos institucionales con la modalidad de puertas abiertas como centros de día, paradores nocturnos, albergues temporarios u otros con especificidad para el abordaje de situación de calle, de abandono real o simbólico, consumo de sustancias, maltrato, violencia familiar, abuso sexual, crisis subjetivas graves y situaciones de riesgo penal, entre otras.*

El 3º nivel es la autoridad de aplicación de la Provincia, que se establece como Secretaría de Estado de Niñas, Niños y Adolescentes, *con independencia funcional y presupuestaria.* Sus funciones son similares a la Secretaría que establece la LN y entre ellas se destacan: a) la coordinación del sistema en los tres niveles, b) la participación en el diseño de las políticas públicas integrales, c) la elaboración junto al Consejo Provincial de un plan provincial de promoción y protección de derechos donde se fijarán los lineamientos, los plazos y los recursos, d) la ejecución descentralizada para dar respuestas a las regiones, e) promover la creación de los Centros Locales, f) *Brindar a las niñas, niños, adolescentes y sus grupos familiares servicios especializados en la atención de situaciones de calle, maltrato, abuso, explotación, prostitución, consumo de sustancias, situación de riesgo penal y/o cualquier otra que implique vulneración de derechos,* i) interactuar con todos los poderes del Estado a fin de lograr la *implementación transversal* de las políticas.

Por la graduación de los niveles, la competencia de la autoridad de aplicación y el desgranamiento detallado de las problemáticas podemos señalar que la propuesta asume la posición de la *integralidad estatal vertical.* El entramado de la institucionalidad da cuenta de una especificidad que el Estado debe asumir a través de servicios expertos.

Las medidas de protección integral y las excepcionales son descriptas como en la LN; en las primeras, en vez de detallar el listado posible de las medidas, se explicita que consisten en *posibilitar la inclusión de la niña, el niño, el adolescente y/o su familias a los programas y servicios que den respuesta a la problemática por la que están atravesando, sean éstas de necesidades básicas*

---

Reyna y Rigat-Pflaum (2009). Cabe destacar que esta propuesta tiene una proyección política, sin embargo, para que pueda establecerse legalmente debe reformarse la Constitución Provincial ya que hasta ahora la provincia está dividida políticamente en departamentos con su cabeceras.



*insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales, de vivienda, de consumo de diferentes sustancias, de cualquier tipo de abuso, maltrato o explotación económica, de situación de calle y/o cualquier otra que amenace o viole sus derechos* (Art. 35). En las segundas, se establece que la autoridad administrativa competente debe definir el procedimiento a realizar por *resolución fundada* y poner en conocimiento al juzgado de familia para que *controle y resuelva la legalidad de la medida* en un plazo de 72 horas, pudiendo realizar audiencia con los representantes legales y con el *sujeto de la protección*.

Además, la propuesta establece el Consejo Provincial, de carácter consultivo y de asesoramiento, y la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y adolescentes.<sup>170</sup>

Acorde con la LN, ambos proyectos incorporan la necesidad de la identificación y progresividad de las partidas presupuestarias; el primero, además, establece la intangibilidad de los fondos en el presupuesto provincial.

A nivel general, ambos proyectos jerarquizaban y ampliaban la LN; la importancia del rango asignado a la autoridad de aplicación intentaba en el primero constituir un sector autónomo con la posibilidad de articular acciones transversalmente a partir del acceso a un saber construido en base a investigaciones que habilitaran prioridades, maniobras con mayor efectividad. El segundo ya establecía y estipulaba las problemáticas de la niñez, por medio de las cuales establecía un mapa de sentido sobre las políticas específicas que el Estado debía garantizar para responder a esas demandas.

La importancia asignada al conocimiento denotado tanto en las funciones técnicas de la autoridad, la capacidad de producir saberes, como en la conformación de equipos interdisciplinarios para la adopción y aplicación de las medidas, nos muestra el intento de complejizar el entramado estatal. Esa complejización puede comprenderse como el esfuerzo por constituir, cada vez más, a través de la formación discursiva de las problemáticas y las tecnologías propuestas para reducirlas y administrarlas, un dispositivo de seguridad cuyas estrategias se despliegan acentuando las funciones diagnósticas de los equipos

---

<sup>170</sup> El primero, con representantes de reparticiones públicas referidas a la temática, municipios y comunas, organizaciones de la sociedad civil y universidades. El segundo, con las características de la LN.

profesionales intervinientes y la regulación de determinados riesgos territorializados a través de las acciones de *inserción*.

### **VII. b. 2. Entre las leyes deseadas y la ley posible. Sobre la ley posible**

El texto consensuado en el dictamen de Promoción Comunitaria es un híbrido de los dos proyectos descriptos anteriormente. Sin embargo, pueden constatarse cambios que se introdujeron novedosamente. Por ejemplo, es interesante indicar que se modificaron los articulados sobre responsabilidad gubernamental, familiar y comunitaria reforzando la perspectiva Estado-céntrica y la desfamiliarización (Esping Andersen, 2000) de los derechos de la niñez, por lo tanto quedó solo enunciado el de *responsabilidad estatal* (Art. 6)<sup>171</sup>. La decisión se basó en la necesidad de precisar el compromiso estatal en elaborar las políticas sociales necesarias para hacer efectivos los derechos de los niños y niñas sin que ello dependa exclusivamente o en forma subsidiaria de la posición económica o de los arreglos familiares. Para los diputados, las responsabilidades parentales están establecidas en el Código Civil y a la comunidad no puede hacerse responsable de prestaciones que son de obligación estatal.

Como refería una diputada,

“la intencionalidad de la ley provincial de infancia no es recordarle a los padres cuáles son sus obligaciones (...) Lo que la ley de infancia viene a poner el acento es en la necesidad de políticas públicas, la responsabilidad del Estado Provincial en esas políticas públicas. Por eso no está puesto, porque esta idea de que todos somos responsables de la infancia, no, todos no” (Entrevista, 2011).

Al mismo tiempo se redefinió el artículo sobre *políticas públicas* (Art.5)<sup>172</sup>, ambas modificaciones en la perspectiva del interés superior del niño.

---

<sup>171</sup> Art 6. Responsabilidad Estatal. “El estado provincial promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, entorpezcan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes y su efectiva participación en la comunidad. Los organismos del Estado provincial tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas, especialmente en relación a la asignación de recursos hasta el máximo de los que se disponga y los que se abstengan mediante la cooperación y la asistencia internacionales”.

<sup>172</sup> Art. 5. “Políticas Públicas Integrales. Objetivos. Son aquellas conformadas por el conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas que, emanadas del gobierno de la provincia, incluyan

La caracterización de las políticas públicas integrales como un conjunto de políticas universales y específicas respondió a la racionalización del Sistema de Protección de Derechos como una pirámide<sup>173</sup> donde en “la base del sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas y universales, que definen la concepción del niño/a o adolescente como sujeto de derechos; las políticas necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud, desarrollo social, cultura recreación, juego, participación ciudadana y la garantía estatal para el pleno desarrollo a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento”. A ellas le corresponde una segunda instancia que se define como políticas *específicas*, las que se encuentran orientadas a *restituir los derechos vulnerados*, y la reparación de sus consecuencias; se indican “cuándo y cómo deben ser utilizadas, a la vez que limitan la intervención del Estado”, y se definen los mecanismos que las hacen *exigibles*. En la última parte del sistema se encuentran las medidas excepcionales, siempre bajo el concepto de que son

---

propósitos, finalidades, estrategias y recursos para la concreción de los derechos que esta ley consagra. Para ello se deberán implementar políticas universales y específicas que garanticen las condiciones básicas para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en todo el territorio de la provincia. Estas políticas son desarrolladas por el Poder Ejecutivo en su conjunto. En la formulación y seguimiento de estas políticas públicas integrales se promoverá la participación de la sociedad civil. A los fines de esta ley, la política pública provincial tiene como principal objetivo el pleno desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en su medio familiar, social y cultural. La política pública en materia de niñez se elabora conforme las siguientes pautas:

- a) La promoción y protección de los derechos reconocidos y el respeto a la condición de sujeto de derechos de sus destinatarios
- b) La inclusión de la dimensión de género en la planificación de las políticas públicas, de modo que las mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.
- c) El fortalecimiento del rol del grupo familiar en el cumplimiento de los derechos reconocidos.
- d) La promoción de una transformación en los roles familiares socialmente asignados que refuerce la autonomía de las mujeres y una mayor participación de los varones en las responsabilidades familiares.
- e) La coordinación con las políticas implementadas en el ámbito nacional, municipal y comunal.
- f) La articulación transversal de las acciones públicas en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas.
- g) La descentralización de planes y programas y de los organismos de aplicación y ejecución.
- h) La participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y control del cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.
- i) La promoción de la participación activa de las niñas, niños y adolescentes en los ámbitos en que se efectivicen las políticas públicas.

<sup>173</sup> La conceptualización del sistema como una pirámide comenzó a socializarse a raíz de un artículo que CASACIDN puso a disposición (Stuchlik, 2005), donde se despliega esa representación. Una versión más formalizada es el cuadernillo institucional de CASACIDN: *¿Qué es un sistema de protección integral?* (2008). Esta interpretación ha sido utilizada por los gobiernos y algunos autores. Ver Rodríguez y Blanck en García Méndez.

*limitadas en el tiempo y excepcionales* (Fundamentos del proyecto de Aranda, exp. 12967: 100).

De la propuesta de Nuevo Encuentro<sup>174</sup> se incorporó tanto la creación de la comisión interministerial<sup>175</sup>, aunque sin establecer sus funciones, como los procedimientos de las medidas integrales y excepcionales. Para las últimas se estableció la conformación del equipo interdisciplinario judicial y el control de legalidad en términos *de control de admisibilidad, conveniencia, idoneidad, proporcionalidad y legalidad de las medidas excepcionales* (Art. 63).

Del segundo, se incorporaron los derechos ya señalados, la perspectiva de género y la conformación del Sistema Provincial de Promoción y Protección integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes (SP) en los niveles local, regional y provincial, dependiendo del ámbito de actuación territorial. De estas dos configuraciones se establece que los Servicios Locales de promoción y protección de derechos del ámbito local (SL) pueden pertenecer a la Provincia o ser gestionados por las municipalidades o las comunas estableciendo un convenio previo. Los mismos pueden adoptar y aplicar medidas de protección y solo aplicar medidas de protección excepcional cuya decisión se restringe a las Delegaciones Regionales (DR). También se encuentran facultados para diseñar e implementar programas de promoción de derechos.

A su vez, las DR deben brindar asistencia técnico-jurídica a los SL, intervenir en la *adopción y aplicación* de medidas de protección integral y medidas de protección excepcional y actuar en coordinación con los SL para llevar adelante las últimas. Así, se establece que en cada DR deben garantizarse los programas e instituciones para garantizar los objetivos enunciados en la ley.<sup>176</sup> Sin embargo, se elimina la enunciación de la creación de las DR en las ciudades señaladas.

---

<sup>174</sup> Cabe destacar que las modificaciones en las cuestiones penales quedaron sin tratarse ya que parte del acuerdo fue no introducir cambios pues es necesario modificar la normativa de fondo facultad que corresponde a la legislatura nacional. La justicia de menores está regida por la Ley 22.278 sobre el Régimen Penal de Menores sancionado en 1980.

<sup>175</sup> Se agrega la participación de un subsecretario o secretario del Ministerio de Economía que había sido nombrado en el proyecto original de Brignoni.

<sup>176</sup> Específicamente el artículo 31 establece que “se deben garantizar programas e instituciones con la modalidad de puertas abiertas como centros de día, centros de atención inmediata, paradores nocturnos, albergues temporarios u otros con especificidad para el abordaje de situaciones de calle, de abandono real o simbólico, consumo de sustancias, maltrato, violencia familiar, abuso sexual, crisis subjetivas graves y situaciones de riesgo penal, entre otras”.

Esta modificación responde a que tanto el justicialismo como Nuevo Encuentro fueron críticos de la propuesta de regionalización del Ejecutivo, como lo indicaba Brignoni,

“Cuando nosotros planteamos el tema lo discutimos con ellos y les dijimos ‘ustedes quieren crear una institucionalidad que no existe legalmente, no existen los nodos, no existen las regiones porque no hay ninguna norma que diga que eso existe’. Entonces no podés gestionar un Estado como si fuera un centro de estudiantes, no podés construir una institucionalidad que no tiene ningún sustento legal, entonces creás las delegaciones de infancia en los nodos y los nodos no existen como tales. ¿Cuáles son los límites del nodo Rosario? ¿En qué artículo de qué ley está?” (Entrevista, 2011).

Respecto a la autoridad de aplicación, se desplazó la Secretaría propuesta por el proyecto oficialista a una Subsecretaría, manteniendo las mismas funciones asignadas a la primera. Este cambio trajo aparejado que se eliminara luego, en el dictamen de asuntos constitucionales, la independencia funcional y presupuestaria, ya que dicha autonomía no puede concretarse al quedar el organismo de aplicación subsumido necesariamente a una Secretaría.

A su vez, se incorporó la Dirección Provincial de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con sede en Rosario y Santa Fe *como organismo descentralizado de la Subsecretaría* con la función de *coordinación directa de las delegaciones de la zona y asistencia técnica jurídica* (Art. 35).

Bajar el rango jerárquico respondió a no contar con el apoyo del Ejecutivo provincial. Como señalaba una diputada el compromiso político era sostener lo que ya existía y no jerarquizar el área y al no acordar el Ejecutivo, el oficialismo en ambas cámaras no lo iba a votar y la ley no salía (Entrevista, LA, 2011)

Al mismo tiempo, los artículos sobre el presupuesto y el financiamiento se expresaron de la misma forma incorporando la intangibilidad de los fondos que contenía el proyecto de Brignoni.<sup>177</sup> Sin embargo, ese acuerdo no llegó a

---

<sup>177</sup> Presupuesto y Financiamiento. Art. 69: El presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos debe identificar las partidas presupuestarias cuyos beneficiarios directos sean los sujetos de esta ley. Las partidas presupuestarias asignadas a la promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes se incrementan progresiva y anualmente en valores reales, de

sostenerse, produciéndose el principal conflicto y la modificación que culminará en la media sanción de diputados.

### **VII. c. La ley posible se parece bastante a la ley deseable**

Como señalaba el diputado Gastaldi<sup>178</sup>, “uno termina sancionando la ley posible, no la deseable, y la verdad es que la ley posible se parece bastante a la deseable”. Sin embargo, las diferencias con el proyecto de consenso son destacables por las consecuencias que veremos en el capítulo siguiente. Las mismas pueden agruparse en tres tópicos: el primero, sobre las competencias entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo y los plazos en las medidas excepcionales; el segundo, sobre las funciones del Defensor de niñas, niños y adolescentes, y el tercero, sobre el presupuesto.

Como señalamos anteriormente, fue en la Comisión de Asuntos Constitucionales donde se habían incorporado las modificaciones sustanciales al proyecto que luego se sancionó en ley.

#### **VII. c. 1. De controles y definiciones**

Sobre las primeras consideraciones, en la etapa jurisdiccional de las medidas excepcionales<sup>179</sup> la función de los jueces con competencia en familia se

---

acuerdo a indicadores e información surgida de registros de datos estadísticos provinciales que involucran a la variable niñez. La previsión presupuestaria en ningún caso puede ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Se dispone la intangibilidad de los fondos destinados a la niñez, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto provincial. Art. 70. Para el cumplimiento de los fines de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia deben serle asignados recursos específicos en el Presupuesto Anual en dotación suficiente para cubrir las necesidades de todo el territorio de la Provincia. A estos recursos deben sumarse los fondos que provengan de aportes de la Nación y Organismos de Cooperación Nacional e Internacional. Se sumaba en el título VI sobre las disposiciones complementarias el art. 72 donde se autoriza al ejecutivo a modificar las partidas presupuestarias que requieran la aplicación de la presente ley.

<sup>178</sup> Marcelo Gastaldi, es Licenciado en Relaciones Internacionales; en su labor parlamentaria desde el 2003 al 2011 por el Partido Justicialista se destaca el desempeño vinculado a derechos sociales, fundamentalmente de los niños, niñas y adolescentes, por el que recibió distinciones de diferentes instituciones. Es fundador del Foro Parlamentario por la Infancia y ha sido integrante del Comité organizador del V Congreso Mundial sobre los Derechos. Actualmente ejerce el cargo de Jefe de Gabinete asesor de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).

<sup>179</sup> Art. 65. Control de Legalidad. Recibidas las actuaciones por el Tribunal o Juez competente en materia de Familia, el Juez practicará por auto fundado, y en el término de 3 días el control de legalidad de las medidas excepcionales establecidas en esta ley y sus prórrogas, adoptadas por la Autoridad administrativa del ámbito regional o por la Autoridad de Aplicación provincial, ratificándolas o rechazándolas. Art. 66. Resolución. Resuelta la ratificación de la medida, el Tribunal o Juez competente debe oficiar a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial que solicitó el control de legalidad, para que se apliquen las

restringe a efectuar el *control de legalidad* de las medidas y sus prórrogas previamente adoptadas por la autoridad administrativa del ámbito regional o la autoridad de aplicación ratificándolas o rechazándolas. Se eliminan los artículos sobre la posibilidad de convocar a audiencia por parte de los jueces de familia y la conformación del equipo interdisciplinario judicial. Esta modificación respondió a que, como lo indicaba una de las entrevistadas,

“en el momento de debatir la 26061, y parte de esa corriente todavía estaba bastante fresca al momento de hacer esta ley, estaba muy fuerte esta demonización del Poder Judicial y por contrapartida una angelización del órgano administrativo del Poder Ejecutivo de las instancias, y siempre ha habido en todos estos una preocupación por no reiterar y superponer intervenciones (...) si hay algo que uno sabe por experiencia que es absolutamente negativo es la multiplicidad y duplicidad<sup>180</sup> de intervenciones inconexas (...) La subsecretaría de niñez, directamente con el borrador que había salido, dice acá los jueces se van a meter a revisarnos caso por caso, entonces vuelta a la intervención, vuelta a abrir, vuelta a tomar medida. Las cosas que sí estaban claras en ese momento, como lo siguen estando ahora: la intencionalidad de la subsecretaría de niñez de que sus intervenciones no fueran revisadas por nadie” (Aranda, 2011).

---

medidas continuando con el procedimiento administrativo. Rechazada la medida por el Tribunal o Juez competente, éste debe oficiar a la Autoridad administrativa del ámbito regional o a la Autoridad de Aplicación provincial que solicitó el control de legalidad. En el curso del procedimiento, la niña, niño o adolescente es reintegrado a la familia o centro de vida de donde fue retirado con motivo de las medidas de protección excepcionales. La resolución adoptada debe ser notificada a la niña, niño o adolescente, su defensor privado si hubiera intervenido, el Defensor de Menores de Edad, los representantes legales, familiares o responsables del niño o la niña y sus defensores y demás partes del proceso. La resolución es apelable.

<sup>180</sup> Sobre la multiplicidad y duplicidad de las intervenciones también hizo su aporte la Dra. Nelly Minyersky en las observaciones sobre las medidas de protección integrales y las excepcionales que realizó al proyecto de promoción comunitaria en las jornadas realizadas en septiembre de 2008: “Si bien me parecen correctas las formas en que se plantean estas medidas en el proyecto de ley de infancia en Santa Fe, tengo algunas preocupaciones que no me aparecen demasiado claras; me dan también miedo porque bajo este afán de que el poder de control de legalidad no se conforme en un control permanente y que al final el niño va a estar sometido a dos niveles de control permanente. Antes estaba a disposición del Poder Judicial, a través de la Ley 10.903. Ahora puede llegar a estar en poder del órgano administrador y del judicial que sigue con el tema de la legalidad. Creo que eso también tiene que ser fruto de la experiencia, son cuestiones nuevas. Pero lo cierto es que o judicializo todo el trámite o lo dejo en el mero control de legalidad” (Minyersky, 2008, exp. 12967: 190).

Esta posición del Ejecutivo que logra imponerse, luego tiene sus resistencias, especialmente del Poder Judicial a partir de que comienzan a ponerse en marcha los nuevos procedimientos una vez sancionada la ley, lo que analizaremos en el capítulo siguiente.

Otro de los puntos centrales en la modificación del artículo 51 sobre las medidas excepcionales fue que se incorporó un plazo máximo de posible extensión de la misma, estipulándolo en un año y medio. Así, cumplido ese plazo, la subsecretaría debe resolver *definitivamente* la medida. Esta mutación respondió, por un lado, a la “tarea de cerrar las compuertas para que no ingresen más víctimas al viejo sistema” (exp. 12967:101) y por el otro, como se refleja en la entrevista,

“Con la convicción de que los niños no se eternicen en las instituciones pero además por el convencimiento que ya teníamos en ese momento quienes estábamos elaborando la ley de que no es el Estado administrador bueno y la justicia mala, sino que faltan recursos y falta política pública (...) fue una idea que también, charlando con los jueces de menores de Rosario, nos decían ‘si no le ponés un término va a pasar exactamente lo mismo que lo que pasa ahora (...), si vos no le ponés un plazo con los recursos que tienen, sabés qué van a hacer: nada’. Los jueces de menores de Rosario nos decían ‘pongámosles un plazo’. Un año y medio fue un plazo prolongado pero también fue consensuado. El bendito año y medio” (Aranda, entrevista, 2011).

Las competencias del organismo de aplicación y la importancia que los legisladores oficiaron al proyecto comparándolo con la ley N° 1420<sup>181</sup> demuestran

---

<sup>181</sup> “Como reflexión final, quiero decir que cuando estábamos haciendo la jornada, invitamos a una abogada, con muchos años de militancia por los derechos de las mujeres y los niños, la Dra. Nelly Minyerski, y un periodista de esta casa le preguntó para qué sirven las leyes, si la ley iba a cambiar la situación de tantos chicos que vemos en la calle, de tantas situaciones de abuso, de violencia, de falta de acceso a la escuela, realmente qué sentido encontraba una persona tan grande, que ha peleado tanto por el derecho, y dijo algo que me pareció interesante, que traigo aquí. Dijo: ‘está claro que las leyes no cambian la realidad inmediatamente, cambian la mirada con la cual se abordan los problemas y cambian la percepción de sí mismos que tienen los sujetos’. Esto impacta sobre la conciencia subjetiva que uno tiene de sí mismo y tiene efecto en la realidad. Además, las leyes sirven para fijarse un horizonte, para caminar, para soñar lo mejor que la sociedad piensa o quiere de sí misma. Ella decía que cuando se votó la Ley 1420, seguramente, era un absurdo,



las expectativas con un cambio profundo en las acciones gubernamentales. Esa voluntad de cambio se aunó con la insistencia de los jueces de menores de Rosario, que ya no tendrían participación en el proceso; no obstante, la apelación a la experiencia legitimaba la necesidad de marcar tiempos en las resoluciones.

Es interesante indicar que quienes propusieron este cambio significativo tenían la potestad de actuar en los tiempos que consideraran oportunos, por lo tanto sostener el alojamiento de niños y niñas en las instituciones respondió a una ponderación positiva de esas decisiones o por lo menos, la consideración de estas como la mejor de las opciones disponibles.

### **VII. c. 2. Sobre las exigibilidades resultantes**

El segundo cambio resultante fue la modificación de las funciones atribuidas a la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes. En el dictamen de Promoción Comunitaria se establecía que la Defensoría, entre otras funciones, debía: a) promover acciones para la *protección de los intereses difusos o colectivos* relativos a las niñas, niños y adolescentes; b) *interponer acciones* para la protección de los derechos en *cualquier juicio, instancia o tribunal* y c) velar por el efectivo respeto a los derechos y garantías promoviendo las *medidas judiciales y extrajudiciales* que estime adecuadas para cada situación. A su vez, se facultaba a la defensoría para: e) *requerir, el auxilio de la fuerza pública, de los servicios médicos asistenciales y educativos, sean públicos o privados* (exp. 12967: 127).

Las mismas se reemplazaron por: a) las previstas por el Defensor del Pueblo y b) velar por el efectivo respeto a los derechos promoviendo las medidas que estime más adecuadas para cada situación.

---

porque no había ni por asomo la cantidad de escuelas que hay hoy. Sin embargo, hoy sería absurdo que alguien pensara que no es reclamable al Estado que haya escuelas para todos los niños. Entonces, esa ley sirvió. Sirvió para caminar, aunque en ese momento fuera realmente una utopía. No intento comparar, modestamente, esta ley, pero sí creo que más de una vez, cuando enunciábamos todos los derechos, todas las instituciones y todos los institutos nuevos que estamos creando aquí, nos preguntábamos cuánto sentido tiene. Creo que el sentido es este, el sentido es fijarse metas hacia dónde avanzar (Aranda, 27 sesión ordinaria Diputados, 2008: 44,45). “Como muy bien señalaba la señora diputada Aranda, me parece válido, más allá de la humildad con la que uno pretende introducirse en este debate, compararla con la Ley 1.420; las leyes como ésta y como tantas otras, como muy bien lo señala Eduardo Bustelo, no son más que habilitaciones formales para la continuidad de las luchas sociales, que son las que terminan determinando el mejoramiento de las condiciones de vida de los que menos tienen. Y paradójicamente, la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres” (Brignoni, 27 sesión ordinaria Diputados, 2008: 46).

Según la diputada oficialista Inés Bertero<sup>182</sup>, la modificación u omisión de los incisos sobre las funciones del Defensor se debió a que ya estaban incorporadas en la ley de Defensoría del Pueblo, y la suplantación de las medidas judiciales y extrajudiciales por las que el defensor considere más adecuadas, respondía a la intencionalidad de darle mayor amplitud a las facultades de la tarea. (Entrevista, 2011).

Sin embargo, las funciones reemplazadas habían sido incorporadas a pedido de la Subsecretaría ya que la intención radicaba en la necesidad de contar con un defensor/a que pudiera cumplir funciones como representante legal de los niños y niñas. Como señalaba la asesora jurídica de la Subsecretaría y responsable del equipo que reglamentó la ley,

“nosotros habíamos planteado que el Defensor pudiera realizar acciones individuales además de acciones colectivas, por la necesidad de un representante legal del niño, que alguien pueda iniciar un juicio, una acción judicial de tal cosa, que tuvieran esta legitimación activa para iniciar acciones, y (...) después se sacó, lo cual está bien, si iba a estar dentro de la Defensoría del Pueblo” (entrevista, JG 2011) .

Al quedar subsumido a la Defensoría del Pueblo, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes puede obrar en el mismo sentido que el Defensor del Pueblo, por lo tanto sus acciones se refieren al control de los actos, hechos y omisiones solo de la administración pública provincial.<sup>183</sup>

Así, sus actuaciones se orientan a auditar todas las políticas públicas del Ejecutivo y las organizaciones sociales que cumplen una función pública. Puede

---

<sup>182</sup> La diputada Inés Bertero era presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Perteneció al Partido Socialista.

<sup>183</sup> Según el artículo 22 de la Ley 10396, “Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de la Administración Pública Provincial, que a los efectos de la presente Ley quedan comprendidas, la administración centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, institucionales, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades de participación estatal mayoritaria, y todo otro organismo del Estado Provincial, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo”. También según el artículo 23, “Quedan comprendidos dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo las personas jurídicas privadas en ejercicio de funciones públicas. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades o por esta Ley, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción”.

recibir *quejas* y canalizar las demandas de atención de la población infantil y promocionar los derechos, al mismo tiempo puede emitir opiniones de temas abordados oficiosamente. Sin embargo, no puede participar en las etapas jurisdiccionales de las medidas excepcionales ni *interponer acciones en cualquier juicio, instancia o tribunal*, como se había planteado originalmente.

Si bien es importante la función de control y asesoramiento que puede resultar de las acciones del defensor/a, no hay que dejar de indicar que, al quedar subsumida en la Defensoría del Pueblo, su mira queda reducida al Ejecutivo provincial sin tener injerencia en los procesos judiciales.<sup>184</sup>

### VII. c. 3. El presupuesto

Si el texto de la LP ha podido plasmar el *interés superior del niño* en cuanto a las garantías de los procedimientos, la progresividad en los derechos enunciados en relación a la perspectiva de género y la posición Estado-céntrica que posibilita acentuar procesos de desfamiliarización de los derechos reconocidos, la discusión por el presupuesto da cuenta de un intervalo con esa perspectiva.

Como lo habíamos señalado, los artículos sobre el financiamiento del SP del proyecto de consenso incorporaban la especificación, la progresividad anual y la intangibilidad de las partidas presupuestarias; no obstante, como se indicó en

---

<sup>184</sup> A fines del año 2011, el ejecutivo provincial presentó la postulación de la abogada Analía Colombo para ocupar la defensoría, la que se encuentra hoy en funciones desde marzo del 2012. Es destacable que es la única provincia que cuenta con esta figura en funcionamiento; también es oportuno indicar que se presentaron objeciones a su postulación tanto por el Consejo Municipal de Infancia como el Colegio de Trabajo Social de Santa Fe 2º circunscripción. Ambas se referían a que la Defensoría debe ser ocupada por quien pueda “acreditar idoneidad y especialización en la defensa y protección activa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, y en el caso de la postulante se evidenciaba este déficit ya que no contaba con antecedentes académicos en la materia y solo había participado de congresos y en la reglamentación de la Ley de Infancia desde el 2010. Antes de esta designación fue fiscal de Estado adjunta de la provincia desde el año 2007 y con anterioridad apoderada y abogada de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Rosario desde el año 1999 hasta el 2007. En la legislatura, quien presentó sus oposiciones fue el diputado Gastaldi, que no llegó a reunir las adhesiones suficientes para tratarlo sobre tablas; se logró votar sin debate por 20 votos a favor y 21 abstenciones. Ver: “La asamblea sesionó y aprobó los ocho pliegos” *El Litoral*, 10/02/2012. y “Una designación que levantó polémica” *Página/12*, 10/02/2012

El Consejo Municipal de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes fue creado por Ordenanza N° 8143 en el año 2007 como *órgano autónomo, consultivo, asesor, de planificación y monitoreo de las políticas públicas y todas las acciones gubernamentales y no gubernamentales referidas a la infancia, adolescencia y sus familias*. Lo conforman representantes del ejecutivo municipal de las áreas de salud, promoción social, cultura y educación, derechos humanos, del Poder Judicial, de la Universidad Nacional de Rosario, de colegios profesionales y las organizaciones sociales.

una de las entrevistas, los cambios que se produjeron fueron parte de diferentes negociaciones,

“eso ya sabíamos que no salía, después cada comisión que iba pasando iba haciendo nuevos llamados. Es la Secretaría de Hacienda quien me llama y me dice esto no, y bueno, los artículos del presupuesto llegaron hasta el máximo de consensos posible con el Ejecutivo de ese momento. Yo soy parte del bloque oficialista. La mayoría que tenía que votar el proyecto era del oficialismo y, bueno, si el propio Ejecutivo no acordaba, estaba claro que el proyecto no salía” (Entrevista, LA, 2011).

La Comisión de Presupuesto y Hacienda había reducido el artículo eliminando toda referencia de progresividad y especificación de las partidas presupuestarias.<sup>185</sup> Sin embargo, en la comisión de Asuntos Constitucionales se logró precisar algunas condiciones para la progresividad y la especificación del presupuesto. Este articulado fue el que consiguió plasmarse en la ley vigente.<sup>186</sup>

El argumento esgrimido por el oficialismo para la modificación antes señalada se basó en cuestiones administrativas, como indicaba la diputada Bertero, la ley de administración financiera determinaba la imposibilidad de darle el concepto de intangibilidad al presupuesto (Entrevista, 2011).

En este sentido, fue en el informe que el Ministerio de Economía brindó a pedido de la Comisión de Presupuesto y Hacienda donde se reflejaron esos argumentos. Según el Ministerio de Economía provincial, “en relación a la intangibilidad de los fondos prevista en el proyecto de ley, se entiende innecesaria tal disposición, por cuanto, al afectarse los mismos, va de suyo que no pueden

---

<sup>185</sup> Art. 69, dictamen Presupuesto y Hacienda de diputados. “El Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos incluirá las partidas presupuestarias pertinentes, afectando los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines establecidos en esta ley” (exp. 12967: 223,224).

<sup>186</sup> Título V. Presupuesto y Financiamiento, Art. 67, dictamen Asuntos Constitucionales. “El presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos debe identificar las partidas presupuestarias cuyos beneficiarios directos sean los sujetos de esta ley. Las partidas presupuestarias asignadas a la promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes deben incrementarse de acuerdo a indicadores e información surgida de registros de datos estadísticos provinciales que deben incluir la variable niñez. El presupuesto asignado a la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia debe constar desagregado en Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos”; quedó en las disposiciones generales la autorización al Poder Ejecutivo para *modificar las partidas presupuestarias* que requiriera la aplicación de la ley (exp. 12967: 263,264).

destinarse o aplicarse a otros fines si no es por una norma con rango jurídico igual a la medida que dispone la afectación (ley)”. A su vez se aclaraba que el proyecto no disponía de la creación de nuevos recursos o incrementos de los ya existentes destinados a su financiamiento (exp. 12967:368).

Ciertamente, el proyecto no creaba ningún organismo con mayor jerarquía que los ya existentes; tanto la Subsecretaría como la Dirección en Rosario se encontraban en funcionamiento y las Delegaciones Regionales, sin mayor estructura que algunos referentes profesionales, también. Sin embargo, la misma Subsecretaría no tuvo la misma perspectiva que el Ministerio de Economía al poner en conocimiento en el mismo pedido de informe que,

“La estructura vigente no se condice con las necesidades que emanan de la actual responsabilidad, la ausencia de espacios intermedios de conducción, la centralización administrativa, el desmembramiento de acciones a partir de programas verticales sin transversalidad operativa, el encasillamiento funcional de áreas que quedan fuera de los espacios de protección pretendida, la ausencia histórica de políticas públicas para adolescentes, la tarea pendiente de abrir el registro de organizaciones de la sociedad civil, hacen necesario comenzar a pensar en un nuevo modo de organización que encuentre lógica en la actual misión” (exp. 12967: 373).

Para lograr sus objetivos, la Subsecretaría proyectaba el incremento de su presupuesto, principalmente para la creación de equipos profesionales en las delegaciones, cargos de coordinación de los mismos, una guardia de atención de 24 horas y para apoyar los *programas de sostenimiento del niño en sus familias de origen y en sus centro de vida*.

Los informes del Ejecutivo<sup>187</sup> llegaron a la legislatura una vez que la ley tuvo media sanción y ya se había decidido que el presupuesto sería el mismo que

---

<sup>187</sup> El pedido de informe al ejecutivo también fue girado a la Defensoría del Pueblo para que proyectara el presupuesto que debería destinar para la creación de la Defensoría de la Niñez. La respuesta se estimó en \$2.317.258.42, costo anual para la conformación de los equipos profesionales, el defensor y el defensor adjunto en el 2009. La proyección de la subsecretaría en servicios técnicos y profesionales es de montos similares: \$2.920.800.00 para el mismo año, lo que puede dar una idea de que la estructura proyectada por el ejecutivo es acotada para operacionalizar

el vigente en ese momento. Por lo tanto, no se tuvieron en cuenta en la discusión parlamentaria.

La principal oposición a este artículo fue del Partido Justicialista, que firmó en disidencia el dictamen; según una diputada justicialista que participó en la discusión de la Comisión de Asuntos Constitucionales, se debió a que

“No tenía asignado un presupuesto; la ley es lo que te asegura que se convierta en política pública. También es cierto que, si a esta ley no le asignás presupuesto, cae en un saco vacío, siguen siendo formulaciones de buenos deseos. Es un tema, lo digo con tristeza; los legisladores mismos, las personas que están en el ejecutivo toman más algunos otros temas que son de prestigio para que vos los estés declamando, todo lo que se está haciendo con los niños, pero en la práctica te interesa más la obra pública, hasta el medio ambiente” (Entrevista, Cristiani<sup>188</sup>, 2011).

La posición del partido justicialista se reflejó en el debate parlamentario; el diputado Gastaldi argumentó la decisión del bloque de seguir insistiendo en la intangibilidad de los fondos y la identificación de las partidas presupuestarias,

“En la Ley 26.061, los derechos y las garantías de los sujetos son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles (...) creo haber sintetizado los puntos fundamentales que nos llevan, señor presidente, a apuntalar la intangibilidad de los recursos destinados a las políticas públicas de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y por eso, en este sentido, los diputados que conformamos el bloque que preside el diputado Rubeo solicitamos abstenernos en la votación de este artículo” (Diario de sesiones N° 27, 2008: 50),

---

los servicios locales y las delegaciones regionales si se compara con la proyección del monto asignado de quienes deben auditar las mismas (exp. 12967: 379, 398).

<sup>188</sup> Rosario Cristiani es diputada del Partido Justicialista e integrante de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Fue Secretaria de Desarrollo Social en la ciudad de Rafaela e integrante del Foro Parlamentario por la Infancia.

Finalmente, el bloque se abstuvo de votar el artículo, sin tomar en cuenta los argumentos que intentaban explicar la modificación del proyecto inicial, como exponía el diputado Brignoni en el recinto,

“Comparto los fundamentos y los conceptos que ha planteado el diputado Gastaldi. De hecho, no sólo como Bloque Frente Progresista sino como Cámara de Diputados, votamos el jueves pasado la adhesión de este cuerpo a la Declaración de San Juan, producida por el Foro Federal de Legisladores por la Infancia (...) la razón por la que el Bloque del Frente Progresista plantea la necesidad de acompañar el texto refiere a esta imposibilidad legal de colisión con la Ley de Administración Financiera que yo señalaba y no a la voluntad política, que de hecho existe, de transformar en intangibles los recursos destinados por el Presupuesto Provincial a las políticas de infancia” (Diario de sesiones, N° 27, 2008: 51).

La voluntad política sobre el presupuesto, a la que aludía el diputado Brignoni, poco se expresó cuando se propuso reformar el porcentaje de presupuesto asignado a la Subsecretaría a través de la modificación de la Ley de Explotación de Casinos y Bingos N° 11998<sup>189</sup>. Esta iniciativa de la diputada Aranda, una vez reglamentada la LP en el año 2010, tuvo media sanción en Diputados en el mes de agosto y no alcanzó a movilizar la presión suficiente para concretarse.

#### **VII. c. 4. El proceso vs la foto**

El desplazamiento de las prestaciones de servicios hacia la atención de la demanda que la orientación neoliberal propició con la implementación de programas focalizados destinados a atender *problemáticas*, ha traído como consecuencia la primacía de la constitución de equipos profesionales para diagnosticar y establecer estrategias singularizadas en detrimento de la

---

<sup>189</sup> La Ley N° 11998 sobre la explotación de Casinos y Bingos, en el artículo 11 establece que el 4% de ese fondo es destinado a *políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida*. El proyecto con media sanción modificaba el porcentaje elevándolo al 10% a los fines establecidos en la Ley N° 12967 de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes (exp. 23986/2010).

formalización de recursos asistenciales en el marco de la planificación de políticas públicas.

La delimitación de las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se pensó, según comentaba una de las diputadas, porque la idea era favorecer el *proceso vs. la foto* (Entrevista, LA, 2011)

Según la concepción explicitada, el Poder Judicial históricamente se ha dedicado a intervenir frente al conflicto ya que aborda una situación puntual y en base a lo que establece la ley el juez resuelve. Si surge un nuevo problema se examina el expediente y se repite la operatoria. Esa lógica responde a la de la foto. En cambio, que el Poder Ejecutivo interviniera respondía a la inquietud de propiciar un proceso. Por lo tanto, el objetivo principal consistía, según relata la diputada:

“en que el órgano administrativo pueda acompañar un proceso sostenido en el tiempo, con políticas públicas permanentes, con recursos, con una intervención de acompañamiento y de acción y de trabajo conjunto. En donde la medida a proponer iniciará con una medida y terminará con una medida y una resolución que será controlada y acompañada por el Poder Judicial en base a un trabajo de acompañamiento y de desarrollo con los recursos que tiene que tener para ello. Esta era la idea” (Aranda, Entrevista, 2011).

En el proceso al que hacía referencia la diputada podemos advertir que las medidas de protección de derechos integrales y excepcionales se instituyen en la LP de manera singular. Ambas tecnologías de gobierno de la infancia, en tanto se orientan a estructurar un campo de posibilidad de incidir en la relación de los adultos con los más chicos, se merecen una reflexión particular.

La distinción entre las competencias de los SL y las DR produce una disociación entre los profesionales que reciben las demandas y realizan las evaluaciones de aquellos que auditan el proceso de los primeros para tomar las decisiones más trascendentes en el SP. Mientras los primeros *deben facilitar que los niños, niñas y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos puedan acceder a planes y programas disponibles en su comunidad*, los segundos deben adoptar las decisiones de separar un infante de su grupo familiar cuando *las*



*medidas de protección integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular.*

Esta división del trabajo parece alentar la mutación que Castel advertía sobre la dislocación entre el diagnóstico y el tratamiento en la actividad terapéutica de la salud mental y la conformación de equipos técnicos especializados que gestionan las decisiones en forma independiente al proceso de atención clínica (Castel, 1990).

Así, puede identificarse en las acciones atribuidas a los SL que las medidas de protección integral cumplen una doble función: por un lado, habilitan prestaciones que la mayoría de las veces no dependen de su propia estructura burocrática sino que *estarían disponibles en su comunidad*; por otro, les corresponde *releva la situación con los equipos interdisciplinarios de actuación de ese ámbito territorial y elaborar una estrategia de abordaje de la problemática* (Art. 56) que deben comunicar y consensuar con las familias en forma de plan de seguimiento.

En el primer caso, las tareas de *inserción* quedan supeditadas a la existencia de programas asistenciales o de servicios públicos específicos dependiendo del derecho del que se trate.

En el segundo, ese *diagnóstico de situación*, para llamarlo de algún modo, se contempla para abordar lo que la ley denomina como *vulneraciones de derechos* y también como sus *amenazas*. Por lo tanto, lo que los equipos profesionales de los SL se encuentran convocados a realizar es una estimación de los *riesgos* en los que se encuentran los niños y niñas comprendidos en ese abordaje y las consecuencias futuras de las acciones presentes.

Las *amenazas de vulneración de derechos* nos remiten al concepto de *peligrosidad* empleado durante la modernidad para discernir sobre las condiciones de posibilidad de que determinados acontecimientos se produzcan. Dicho de otra manera, es un concepto que requiere de una precisión anticipatoria del escenario posible de que algunos *riesgos* efectivamente se ocasionen. En un contexto de individualización de la política social, la semántica discursiva de las problemáticas tienden también a codificarse de manera singularizada, por lo tanto las amenazas se evalúan como provenientes únicamente de los adultos responsables hacia los niños y niñas y se dejan en un segundo plano las omisiones

del Estado en cuanto a asegurar las prestaciones imprescindibles para apoyar a los grupos familiares en la crianza de los más chicos.

A su vez, los compromisos familiares asumidos en ese plan consensuado deben tener un seguimiento para asegurar que el plan pueda realizarse. Tal es así que el *agotamiento* de esas intervenciones tornaría legítimo el pedido de una medida excepcional cuando ese proceso no llegara a resultar como se había calculado (Art. 58). En estos casos en los que se evidencia mayor conflictividad y complejidad intervendrían las DR, tomando las medidas excepcionales.

Así, las tareas diagnósticas sobre *las amenazas de vulneración de derechos* traen aparejadas una serie de características que se encuentran vinculadas necesariamente a la noción polisémica de los *riesgos*.

Como señalan Douglas y Widavski (1992), los discursos sobre el riesgo responden invariablemente al juego de diferentes racionalidades, intereses y pautas culturales que organizan la percepción y las respuestas sociales a esos mismos peligros.

Los riesgos son construcciones primordialmente socio-históricas, sin embargo suele concebirseles en términos no históricos. Así, “la idea de riesgo tiende a exhibir la representación de un espacio social reducido, en la medida que transporta un habla despolitizada, esto es, en el sentido de la construcción de imágenes naturalizadas de las conductas y de la realidad social en general” (Mitjavila, 1999: 6).

No obstante, es necesario precisar algunas consideraciones sobre la unidad de los riesgos y el gobierno centrado en él. Como decíamos, el riesgo asociado a una población, las *poblaciones de riesgo* construyen *factores* que determinan su probabilidad, por lo tanto las intervenciones van a estar dirigidas a alterar esos factores para modificar o evitar los acontecimientos indeseables. Según Beck (1998), estamos inmersos en un mundo cada vez más inestable y una civilización bajo el signo de las amenazas, es decir, una *sociedad del riesgo*. Desde esta lógica exacerbada, las correlaciones estadísticas pueden ser infinitas y es indudable que pueden crearse campos inéditos de saber.

A pesar de estas modalidades, siguiendo a O'Malley (2007) es preciso indicar que no existe una unidad homogénea sobre los riesgos sino un arco de prácticas con diversos efectos y aplicaciones. Así, el riesgo puede asumir diferentes formas a través de las cuales podemos advertir los propósitos para los

que es usado y las afirmaciones en las que está basado. Ello implica que “el riesgo no es nunca tecnológicamente neutral. Es siempre una forma de gobernar moralizada, y sus bases morales, específicas, deberían ser explicitadas” (O’Malley, 2007: 155).

Si tomamos estas orientaciones en cuenta, la capacidad de los equipos en el terreno de los SL son fundamentales para poder evaluar las posibilidades con que las familias cuentan para poder hacer frente a los *riesgos* a los que están expuestos sus hijos e hijas, y los recursos que deben brindarse para *fortalecer su rol* intentando un abordaje razonado sin caer en las imágenes naturalizadas de las conductas familiares.

Consecuentemente, volviendo a O’Malley (2007), no hay razón para pensar que la explicitación del riesgo sea invariablemente un recurso tecnológico excluyente e inhabilitante; por el contrario, puede constituirse a través de una analítica del poder, en un pensamiento estratégico que viabilice, como refiere el autor, procesos inclusivos o reformistas.

En rigor, siguiendo con el análisis del articulado y las funciones de la institucionalidad propuesta, los equipos profesionales de las DR son los únicos facultados para tomar las medidas excepcionales; esas decisiones se basan en la información y evaluación de los equipos territoriales que solicitan la medida. Las DR deben *evaluar la situación y la conveniencia y procedencia* que se solicita, pudiendo resolver en el sentido que los SL estimen u otra medida que la DR considere oportuna. Las garantías del procedimiento son similares a las medidas de protección integral en cuanto a escuchar a los involucrados, informar a los padres de la decisión, *los cursos de acción propuestos y los resultados esperados* (Art. 59), a la que se suma la posibilidad de introducir un recurso de revocatoria en la etapa administrativa o apelar la decisión en la etapa jurisdiccional (Art. 62, 66).

Las medidas excepcionales se remiten al Juzgado de Familia, que debe efectuar el control de legalidad. La separación de un niño o niña de su grupo familiar sólo puede durar un año y medio; luego de ese lapso *debe resolverse definitivamente la medida*.

Es interesante indicar, como ya señalamos, que, si bien la intención de poner un plazo definitivo tenía como finalidad no eternizar a los chicos y chicas en las instituciones y *movilizar* al Ejecutivo para que formule las políticas

públicas necesarias, ese tiempo de descuento se traslada a las familias que deben transformarse, oficiar un cambio, mostrar y demostrar la capacidad de *gobierno de sí* para revertir las situaciones que se presentaron como causales de la decisión de separación.

Estas estimaciones de los cambios en las familias “problemáticas” se encuentran atravesadas por las mismas reflexiones sobre los riesgos de los que hablábamos con anterioridad, con la particularidad de que los equipos de las DR no sólo deben decidir la separación y acompañar el proceso sino que deben poder precisar y proponer cómo debería resolverse definitivamente la medida.

No podemos dejar de indicar que no hubo ningún tipo de polémica sobre la incorporación del plazo establecido en la ley, a diferencia de la Ley de Patronato en la cual la introducción de la palabra definitiva trajo un espinoso debate entre los que defendían a la Sociedad de Beneficencia, que *tenían derecho a salvar a los niños y niñas* al considerar que los padres ejercían la patria potestad de manera inmoral, y quienes contemplaban la *apropiación de esos niños y niñas* como un exceso, al considerar el contexto social en que se producían las decisiones de internación de los niños y niñas por parte de los adultos responsables.

Entonces, incorporar un plazo máximo en las medidas excepcionales es un refinamiento que trae consecuencias estructurantes en los circuitos de *protección de derechos*.

Como señalábamos, en el ensamblaje moderno la familia cumplía la función primordial de instrumento de gobierno y al mismo tiempo de fijar a los niños y niñas a los dispositivos disciplinarios característicos de la socialización, como las escuelas y los efectores de salud. Cuando los infantes eran rechazados de estos espacios por alguna patología o cuando se evaluaba que estas funciones se consideraban anómalas por la exposición de los hijos e hijas a *peligros materiales o morales*, se las reemplazaba con otros dispositivos disciplinarios a través de la tutela estatal hasta la mayoría de edad; este es el caso de los hogares proteccionales, los pequeños hogares, reformatorios o los psiquiátricos. Así, la familia era, como lo señalaba Foucault (2007), un *intercambiador* que aseguraba el paso de los niños y niñas de un sistema disciplinario a otro.

En cambio, en el ensamblaje pos social se invierte esta lógica y el Estado se convierte en el *intercambiador* principal de niños y niñas, no ya entre los

distintos dispositivos disciplinarios, que tienden a reducirse al escolar y hospitalario, sino entre las familias de origen y las familias de destino.

Esta modificación encuentra sus tendencias en varios procesos: por un lado, el saber que la psicología, en especial el psicoanálisis, ha desplegado sobre el desarrollo infantil, y las funciones parentales que han propiciado la dislocación entre el origen biológico y la crianza. Por lo tanto, se han flexibilizado las connotaciones estigmatizantes sobre la ilegitimidad, reforzando la importancia de las formas que adquiere el cuidado de los más chicos.

Por otro lado, la institucionalización se ha codificado en oposición a la convivencia familiar; mientras la primera es concebida como la peor de las decisiones, los programas “alternativos” de protección infantil en grupos familiares se alientan como una respuesta oficiosa al punto de cierta naturalización de las capacidades de acogimiento. Al mismo tiempo, la flexibilidad de las concepciones y conformaciones familiares ha viabilizado la ampliación de las alternativas en la búsqueda de adultos responsables cuando se evalúa esa necesidad.

Así, una vez derogado el Patronato estatal, la acción gubernamental parece recuperar y acentuar el rol pre-moderno que asumía arbitrando los conflictos familiares y decidiendo, cual colocación de fines de siglo XIX, el destino de los infantes.

En la provincia de Santa Fe el andamiaje institucional previsto en la LP nos muestra la heterogeneidad que pueden adquirir las adecuaciones legales en cada territorio. Ese despliegue pone en evidencia la singularidad de las relaciones de poder, los linajes presentes en las memorias institucionales y en los agentes que llevan adelante las prácticas cotidianas en ellas. Al mismo tiempo, podemos advertir cómo determinadas decisiones se argumentan con un sentido y, sin embargo, cuando se ponen en acción pueden provocar consecuencias inesperadas.

La delimitación de las competencias entre los poderes y las jurisdicciones trae aparejada una serie de conflictos de poder en la puesta en marcha de la LP, que veremos con detenimiento en el capítulo siguiente. Por un lado, la articulación horizontal entre el Poder Ejecutivo y el judicial en las decisiones de las medidas. Por otro lado, la superposición de incumbencias entre sectores estatales destinados a hacer efectivos determinados derechos. Por último, la cobertura territorial de las

prestaciones a través de la articulación entre los municipios y los efectores provinciales.

La debilidad en el articulado del presupuesto y la disminución de las potestades de la Defensoría de niños y niñas resultantes en el texto jurídico denotan, por un lado, el desplazamiento del interés de Estado hacia otros temas de agenda y la fragilidad de los mecanismos que harían posible demandar no sólo por la protección frente a situaciones de tratos inhumanos o degradantes sino también por los recursos necesarios y adecuados para garantizar los derechos de los más chicos, independientemente de las posibilidades familiares.

Concluyendo este apartado, podemos resaltar que la gubernamentalidad puede devenir, como señala O'Malley (2007), en una herramienta de desarrollo político no sólo porque nos permite desmenuzar un estado de situación sino porque nos señala *líneas de fuga* para pensar alternativas posibles de otras formas de gobierno de la infancia que alteren el devenir actual hacia orientaciones menos dominantes y más cercanas a una ética, es decir a propiciar la reflexión sobre la libertad de las acciones entre adultos y los más chicos.

## **Capítulo VIII**

### **El cuidado como cuestión social**

En el capítulo se analiza el proceso de reglamentación de la Ley Provincial (LP), la racionalización de las orientaciones gubernamentales y sus principales resistencias. Por un lado, los conflictos suscitados en las implicancias de la puesta en acto del sistema provincial. Por otro, el surgimiento de nuevos discursos y actores a partir de las modificaciones sustanciales de las tecnologías de gobierno trabajadas en el capítulo anterior. Estas transformaciones inducen el surgimiento de problemáticas que adquieren rasgos del ensamblaje colonial y alientan resoluciones que implican el pasaje de los infantes de las familias “cuestionadas” hacia aquellas que se evalúan en condiciones de cumplir las funciones protectoras necesarias. En este proceso, se muestran los argumentos enfrentados que finalmente confluyen en la modificación de la LP producida a fines del 2011.

#### **VIII. a. La grilla de inteligibilidad gubernamental**

Una vez sancionada la LP en el mes de marzo de 2009, el Ejecutivo provincial realizó un conjunto de reuniones con autoridades de los municipios, jueces de menores y de los tribunales colegiados de familia y con las organizaciones sociales que sostienen actividades cuyos destinatarios son niños y niñas. Las mismas se realizaron en las ciudades caracterizadas como nodos – Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto– y tuvieron como finalidad socializar la propuesta de reglamentación y recabar inquietudes para su efectivización. Las controversias suscitadas en las diferentes reuniones pueden concentrarse en dos trayectorias argumentativas por medio de las cuales se fueron precisando las competencias de los organismos estatales y de las organizaciones sociales que se desgranaron en la reglamentación resultante. Así, por un lado, se puede reconocer la propuesta del Ejecutivo provincial sobre la conformación de los Servicios Locales (SL), las funciones asignadas, una manera singular de racionalizar los niveles del Estado y las medidas de protección integral que trajeron resistencias de diferentes municipios y comunas. Por otro lado, la inquietud de los jueces por su participación en el control de legalidad de las

medidas excepcionales y una preocupación que se hacía cada vez más palpable en relación a los circuitos institucionales que finalmente viabilizarían la resolución del estado de adoptabilidad de niños y niñas.

Si consideramos que la gubernamentalidad nos permite acercarnos a las maneras en que el gobierno formula sus verdades y las conecta con programas específicos donde los problemas intentan ser delimitados y tramitados, es posible para este objeto en particular analizar tanto las dimensiones *administrativas burocráticas* como los entramados de poder que se expresan en las *relaciones políticas* que las agencias gubernamentales deben desarrollar como *capacidades* para asegurar niveles mínimos de calidad de servicios. Para ello, enlazar dimensiones de una categoría intrínseca del análisis de las políticas públicas, como es la de *capacidades estatales* (Repetto, 2004, 2009)<sup>190</sup>, nos permite mejorar el contenido del análisis de la puesta en marcha del SP. Como señala Repetto (2004: 20), desde otra perspectiva que la de gubernamentalidad pero llegando a lugares similares, el espacio de las políticas públicas es *inherentemente relacional* y se debe al entrecruzamiento de las agencias gubernamentales, el régimen político, la sociedad y la estructura económica.

La capacidad estatal es una *aptitud de las instancias gubernamentales* de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles del *valor social* específico y que se traduce en los problemas públicos fundamentales que se codifican y recodifican constantemente a través de la interacción política de grupos con *intereses, ideologías* y especialmente *recursos de poder* diferentes. Por lo tanto, delimitando la expresión de decisiones y acciones gubernamentales concretas analizamos tanto las propuestas del *entramado burocrático* como la *arena política* en donde se procesan los intereses, las ideologías internas y externas a la organización estatal que entran en disputa (Repetto, 2004). Para tal fin, se tienen en cuenta expresiones de la capacidad estatal como la *coordinación*, la *calidad* y la *sostenibilidad*. En la primera, se analiza el modo de interacción de los diversos actores y organismos estatales en función de las tareas asignadas y las ventajas que tienen los distintos sectores y jurisdicciones para cumplir con los objetivos planteados. En la segunda, se explora *la satisfacción de las demandas a*

---

<sup>190</sup> El análisis de las capacidades estatales surgió como preocupación a raíz de la necesidad de habilitar instancias burocráticas y políticas para gobernar procesos complejos en un contexto que, como plantean Andrenacci y Repetto, “hizo volver al Estado por la puerta trasera luego de su ruidosa expulsión por la puerta principal” (2006:4).



*través de mecanismos de intervención estatal, y para el último se examina la perdurabilidad de las intervenciones públicas para comprobar que no se modifiquen con la influencia de cambios menores (Repetto, 2004: 26).*

#### **VIII. b. Sobre la singularidad del entramado burocrático: el sistema provincial de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes**

Como señalaba uno de los diputados protagonistas de la sanción de la LP, la especificación de la Subsecretaría como organismo de aplicación respondió a la definición de que se asumiera la responsabilidad Estatal en las políticas públicas. En ese sentido, según refería, la peor decisión hubiese sido *no definir* claramente un *área responsable*, “La infancia y la adolescencia es una temática transversal pero lo que se priorizó es tener un área responsable desde el Poder Ejecutivo, y evitar las zonas grises en temáticas tan complejas como estas, porque en el medio hay un niño” (Entrevista, MG 2011). Este sentido se vio reflejado en el Título III de la LP, que estableció la conformación del SP con los organismos públicos que integran el Título y las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia (Art. 29).<sup>191</sup>

En el proceso de reglamentación el Ejecutivo provincial propuso una lectura del Sistema que abrió la conformación a todos los organismos y ministerios. A diferencia de la LN, donde el Sistema estaba integrado por todos los efectores públicos que diseñan y ejecutan políticas públicas, las provincias fueron delimitando áreas específicas de competencia, sin embargo, para el Ejecutivo, en el SP se integran, además de los organismos que conforman el título, los que se encuentran mencionados en la Comisión Interministerial. Entonces según la Subsecretaría, “si uno lee así a lo ligero parece que son esos organismos y no otros, pero cuando menciona una Comisión Interministerial, dentro de esa Comisión presidida por la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia están todos los Ministerios, el de Salud, de Educación, de Justicia (...) más las

---

<sup>191</sup> El Capítulo I del título hace alusión a las autoridades administrativas del ámbito local (Art. 30); las autoridades administrativas del ámbito regional (Art. 31); las autoridades administrativas del ámbito provincial, la Subsecretaría (Art. 32); La Comisión Interministerial (Art. 34); la Dirección provincial con sede en Santa fe y Rosario (Art. 35); el Consejo Provincial (Art. 36); la Defensoría Provincial (Art. 38). El Capítulo II alude a las Organizaciones no Gubernamentales (Art. 46).

Organizaciones no Gubernamentales, el Sistema es enorme” (Subsecretaría, 1/06/2009, encuentro con jueces, Rosario).

Esta integralidad se propone por niveles geográficos y de complejidad, según se *presenten las situaciones*, por lo tanto, ¿cómo se organiza? La propuesta del Ejecutivo es:

“Se está planteando que en el ámbito local tiene que existir este Servicio en el cual están involucradas todas las instituciones de primer nivel de intervención, municipios y comunas, establecimientos educativos, centros de salud, las áreas de seguridad, todo lo que hay en el territorio, ellos conforman o tendrán que ponerse de acuerdo para conformar este Servicio Local que hoy está pero no está armado” (Subsecretaría, 30/05/2009, encuentro con municipios y ONG, Reconquista).

La LP establece que el Sistema se organiza en niveles (local, regional y provincial) de conformidad con su ámbito de actuación territorial (Art. 29). Así, el Ejecutivo provincial propone, por un lado, equiparar el nivel local a *todo lo que hay en el territorio* en ese municipio y comuna; por otro, un criterio de complejidad de las intervenciones, dependiendo de la gravedad de las *situaciones*, los Servicios Locales actuarían en un primer momento aplicando medidas de protección integral y, a partir de evaluar los *riesgos*, se convocaría al segundo nivel para abordar el *caso*. Así, según la Subsecretaría, “a medida que se ve que la situación tiene ribetes de complejidad mayor, vamos subiendo un escalón más hacia un segundo nivel de intervención (...) son dos criterios distintos, por un lado, un criterio geográfico de territorio local, regional, provincial, y por el otro lado, un criterio de acuerdo al nivel de complejidad, cuándo interviene uno y cuándo interviene el otro, esa es sintéticamente la presentación del Sistema” (Subsecretaría, 30/05/2009, encuentro con municipios y ONG, Reconquista).

A su vez, se aclara que los SL no son más que equipos interdisciplinarios que intervienen *con lo que hay en el lugar*, por lo tanto no implicaría la conformación de un Servicio de cero sino que bastaría con agrupar a los involucrados. Así, “todos los que están siendo protagonistas y están interviniendo dentro de ese ámbito local, ese sería la formación del Servicio del que habla la

ley” (Subsecretaría, 1/06/2009, encuentro con jueces, Rosario). De este modo, la mayor importancia está puesta en deslindar el *tipo* de medida que sólo pueden tomar los órganos creados por la ley, que son las Delegaciones y la Subsecretaría. Según el Ejecutivo, los SL expresaban en la ley *el modo de trabajar generando respuestas que sean integrales*. En este sentido según refieren, “las medidas de protección de derechos son las que tomamos todos los días cuando nos sentamos a trabajar una situación con los compañeros de distintos ministerios y con la organización de la sociedad civil que está en el barrio. El desafío es cómo abordamos familias en territorio de forma integral, eso es un Servicio Local” (Subsecretaría, 1/06/2009, encuentro con municipios y ONG, Rosario).

La racionalización sobre los Servicios Locales se basa en “el lema fuertemente marcado de la corresponsabilidad” ya que la atención de las *situaciones de vulneración es responsabilidad de todo el Estado*, por lo tanto, las diferentes reparticiones tienen obligaciones en la atención. Según la Subsecretaría tanto las escuelas como los centros de salud no pueden deslindarse de la responsabilidad de *trabajar las situaciones* queriendo siempre derivarlas hacia otros organismos ya que deben tratar de *hacer algo con eso*. De evaluarse la necesidad de tomar una medida excepcional, el trabajo se debe articular con el segundo nivel. Así, como lo señalaba, “siempre articulación y no derivación, no es hasta acá llegué como Servicio Local y acá derivo, si no: veo junto con el otro cómo vamos a intervenir en esa situación pero la decisión administrativa de la medida excepcional está reservada exclusivamente a la Subsecretaría de Niñez” (Subsecretaría, 1/06/2009, encuentro con jueces, Rosario).

Las funciones de las Delegaciones consisten en aplicar medidas de resguardo para que los niños y niñas puedan estar transitoriamente en otro lugar una vez que se *agotó todo en el territorio*, sin embargo, en la exposición sobre el SP la Subsecretaría no hizo mención de los programas e instituciones que debería garantizar para poder llevar adelante los objetivos de la ley (Art. 31), y en el proyecto no se había propuesto ese artículo para reglamentar. No obstante, luego se especifica que los servicios precisados en ese artículo pueden depender de otros organismos del Estado.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Art. 33. Sobre las funciones de la Subsecretaría. Inc. f) *Los servicios especializados a que refiere este inciso comprenden a todos los dependientes de la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia como así también a aquellos que dependan de otros organismos del*

### VIII. b. 1. El arte de articular lo (in)existente

La propuesta del Ejecutivo de superponer el Servicio Local al nivel local, ampliando las reparticiones involucradas para la atención de las *situaciones*, fue provocando resistencias tanto de los municipios y comunas como de algunas ONG a través de las cuales podemos advertir los conflictos políticos que suscitó esa propuesta de *coordinación*. Si algo han aprendido las localidades durante las décadas neoliberales es cómo se han transferido responsabilidades en la gestión de los problemas sociales sin los recursos necesarios para poder enfrentarlos. Tal es así que en las reuniones los municipios presentaron sus dudas sobre la posibilidad de creación de los SL. “El problema que nosotros estamos viendo es que antes lo trabajaban los juzgados y ahora se carga la responsabilidad sobre los municipios y comunas. La comuna de Luis Duran, por ejemplo, que no tiene ni para pagar los sueldos, no te va a contratar un abogado, no te va a contratar un psicólogo. Va a quedar con el Sistema aislado” (municipios y comunas, 30/05/2009, Reconquista). Las dificultades financieras de las localidades se sumaban al problema geográfico ya que las Delegaciones deberían recorrer kilómetros para poder decidir las medidas excepcionales y arbitrar las garantías del procedimiento de notificación a los padres, de conocimiento de las *situaciones* y la capacidad de efectivizar las medidas excepcionales.

“Tenemos una distribución geográfica tan jodida que es imposible que se den esos pasos en los tiempos reales (...) yo creo que la delegación no va a poder hacer todo eso en la distribución geográfica que tenemos en el norte” (municipios y comunas, 30/05/2009, Reconquista).

A su vez, sobre el trabajo en el territorio se presentaron dos preocupaciones con insistencia: por un lado, las dificultades de los municipios de asistir con recursos económicos e institucionales *situaciones* donde no se encuentran involucrados los padres como *vulneradores de derechos*, y por el otro, la soledad de los profesionales en las comunas que deben enfrentar múltiples

---

*Estado. Se podrá establecer convencionalmente la incorporación de organizaciones y/o asociaciones de promoción y protección de derechos.* Decreto Reglamentario, 0619, abril de 2010.

responsabilidades sin la cobertura y el resguardo mínimo para poder ejercer su profesión. Así, como señala una ONG en Rosario, “hay que descubrir las mediaciones que hacen posible el ejercicio de los derechos, si no, quedan en el aire. Por ejemplo, para tener libertad hace falta tener mediaciones culturales y políticas pero, para tener derecho a la salud y un buen nivel de salud, hace falta que se cumplan las mediaciones para poder comer bien, para que la familia tenga un hogar digno, entonces la ley tiene que proveer eso” (ONG, 1/06/2009 encuentro Rosario).

En el sentido de estos argumentos se suma la molestia cuando es el Estado el que vulnera “de forma notable y notoria los derechos de los chicos” ya que por omisión de los municipios hubo familias que se encontraban en circunstancias de perder la vida. Frente al reclamo que las organizaciones habían presentado para proteger la salud y la integridad de niños y niñas, las respuestas de las municipalidades eran la institucionalización de los infantes. Por lo tanto se preguntaban: “¿Cómo llegamos en el primer nivel de intervención a ponemos de acuerdo cuando por lo visto no hay voluntad para hacerlo?” (ONG, encuentro Rosario). Con respecto al ejercicio profesional en los municipios, el Colegio de Trabajadores Sociales de Santa Fe manifestaba su preocupación porque los profesionales, según referían, eran el *primer nivel de intervención y la cara visible del Estado*, lo cual se advertía por las *situaciones de violencia hacia profesionales*<sup>193</sup>. A su vez, según señalaban, “era necesario pensar en poner en práctica proyectos, programas (...) la soledad que se vive es terrible” (Profesionales 4/06/2009, encuentro con municipios y ONG, Santa Fe).

La apelación a la necesidad de que existan proyectos, programas y protocolos de intervención toma entidad a partir de que las áreas que se han creado para abordar situaciones de violencia de género, abuso sexual, etc., han desarrollado la modalidad de contar con los recursos humanos ya existentes en las localidades para *atender las demandas*, especialmente en los casos de mujeres violentadas. Esto ha traído múltiples dificultades y ha generado que los profesionales que históricamente han sido empleados en los municipios y localidades pequeñas para gestionar la asistencia material de las familias de bajos

---

<sup>193</sup> En el 2009, cerca de Reconquista, una trabajadora social se encontraba realizando una visita domiciliaria cuando fue brutalmente golpeada por el hombre, que se encontraba en la vivienda. Ver. <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/05/08/sucesos/SUCE-01.html>

recursos, hoy se encuentren convocados a ampliar sus incumbencias a pedido de áreas burocráticas de las cuales no dependen laboralmente. Como respuestas a las inquietudes planteadas, la Subsecretaría fue argumentando en diferentes sentidos, solicitando el acompañamiento de los actores presentes para conformar lo que todavía no se ha hecho y convocando a una tarea hasta militante por la infancia:

“todos nos conocemos, venimos del territorio de trabajo de muchos años en estos ámbitos y sabemos que esta es una pelea muy fuerte que hay que dar, sabemos que estamos muy mal y muy complicados porque estamos en áreas en las que repentinamente tenemos una cantidad de responsabilidad impresionante con los mismos recursos, los mismos presupuestos con lo mismo que tuvieron históricamente estas áreas, lo que antes era una Secretaría de Estado ahora es un Ministerio y tenemos muchas dificultades para armar equipos y tener la cantidad y calidad de profesionales que hacen falta, y todos los que están en las áreas de infancia lo están viviendo” (Subsecretaría, encuentro Rosario).

Por lo tanto, la Subsecretaría desplegó en las reuniones el proceso de trabajo que venía llevando adelante con los municipios y comunas para la conformación de los SL y transmitió la necesidad de *convencer* a las autoridades de la *decisión política* de contratar recursos humanos para las áreas, ya que es una responsabilidad que deben afrontar. No obstante, en función de las distancias y las dificultades de las localidades pequeñas, se proponía que el SL se podía constituir en *cualquier lugar citando al comisario, a la docente, al médico*. Se advertía, además, la responsabilidad de los agentes del Estado a *sentarse a dialogar*: “así empezamos el sistema y el trabajo, vemos que podemos sumar con addenda<sup>194</sup>, con recursos que se vayan consiguiendo, porque no es lo mismo tener ley que no tenerla” (Subsecretaría, encuentro municipio y jueces, Reconquista).

---

<sup>194</sup> La addenda es la modalidad que la SENNAF establece para transferir los recursos a las provincias a partir de la firma de convenios inter-jurisdiccionales. Según la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia en Santa Fe, los fondos se fueron ocupando en 2007 para fortalecer estructura edilicia provincial, en 2008 se transfirieron directamente a los municipios y comunas (Subsecretaría, encuentro con municipios y ONG, Reconquista).

Podemos reconocer la posición de la *integralidad territorial* que pretende conformar un espacio de abordaje de problemáticas específicas, sin embargo, al no contar con los recursos necesarios, apela a los *activos* presentes en lo *local* montando sobre los objetivos históricos de las políticas sectoriales, como son las prestaciones de educación, salud, seguridad, un plus de competencias y responsabilidades que se traducen en la detección de las *vulneraciones de derechos* y la implementación de estrategias diseñadas entre todos los que se encuentran en el territorio para mitigar o resolver los conflictos que se presentan. En este sentido la propuesta gubernamental es débil en términos de la *calidad* y la *sostenibilidad* que expresa las *capacidades estatales*. Si bien la Subsecretaría reconoce que, a diferencia de las ONG, quienes tienen una obligación indelegable para implementar las políticas de niñez son los que *reciben un sueldo del Estado*, sin embargo, se apela a la identificación de las problemáticas en el territorio y se convoca a la comunidad a resolver los conflictos con los más chicos,

“Entiendo la situación de las comunas chiquitas (...) quizás no hay un profesional pero hay referentes significativos que trabajan con los chicos y que pueden estar en una escuela, en un centro de salud y no necesariamente siendo parte de un equipo de la comuna (...) Vamos a ver en cada uno de los lugares qué es lo que ya vienen haciendo, qué es lo que ya existe a la hora de acompañar familias (...) Quizás a esos que están sosteniendo haya que sumarle la mirada de un profesional” (Subsecretaría, reunión con municipios y jueces, Reconquista).

Frente a la inexistencia de equipos profesionales *capacitados* y a la pregunta de las ONG sobre las dificultades de que las comunas y municipios asuman las responsabilidades que se les asignan a la hora de anticiparse a un posible agravamiento de algunas situaciones, la Subsecretaría expone:

“No hay que depositarlo todo sólo en el saber de algún profesional sino estar más atentos y poder anticiparnos y llegar a tiempo. Hay que ver qué capacidad tiene esa comunidad para tomar su niñez y llevarla adelante (...) aparecen por todos lados emergentes, preocupaciones por los niños, por los adolescentes sabiendo que siempre la comunidad tiene

su capacidad y tiene sus fortalezas y hay que poder hacer esto, acoplarse a ella” (Subsecretaría, encuentro con municipios y ONG, Santa Fe).

Esta alocución se refuerza frente al pedido de institucionalización de niños y niñas que se tornan inmanejables en la vida cotidiana de los establecimientos educativos. “Cada comunidad tiene que encontrar los modos de alojar a esos niños porque justamente ellos son el síntoma. (...) no puede ser que el pedido sea ‘que lo vengán a sacar y se lo lleven’. ¿Adónde? ¿Como antes? ¿Que se eternizaban en las instituciones?” (Subsecretaría, encuentro con municipios y ONG, Rafaela).

Como señalábamos en los capítulos anteriores, convocar a la comunidad es una forma de suplir las responsabilidades gubernamentales en la prestación de servicios. La atención de las *demandas*, los *emergentes*, las *preocupaciones* de cada lugar no alcanzan a configurarse en problemáticas objeto de delimitación de la intervención gubernamentalizada como la LN intentaba prefigurar. Por lo tanto, las racionalizaciones y las moralidades en juego tienden a ampliarse hacia las lecturas que realizan los diferentes actores convocados comunitariamente, que inevitablemente reproducen la familiarización de problemáticas sociales.

Como señalaba Foucault, citando a Ferguson, lo que une a los individuos en la sociedad civil es el instinto, el sentimiento, la simpatía, las mociones de benevolencia recíproca, la compasión y también la repugnancia por otras personas, la repugnancia por su desdicha. La sociedad civil no es la humanidad en general, sino la conformación de conjuntos o núcleos, “la sociedad civil no es humanitaria, es comunitaria. Y es ella la que veremos aparecer en la familia, la aldea, la corporación” (Foucault, 2008:343). A su vez, si las discusiones sobre las medidas de protección integrales en la LN intentaban, como veíamos anteriormente, crear políticas públicas para fortalecer a través de diferentes recursos los grupos familiares, el desdibujamiento de los Servicios Locales en Santa Fe borra, por un lado, la posibilidad de instrumentar políticas de apoyo ya que la inexistencia de un espacio institucional específico inhabilita la planificación y formalización de prestaciones. Por otro lado, oscurece los circuitos de exigibilidad de los derechos reconocidos de niñas y niños por parte de las familias cuando es el Estado el que no cumple con las mínimas condiciones en las garantías de los servicios básicos. Por lo tanto, como consecuencia del proceso sólo quedan visibilizados los conflictos intrafamiliares.



### VIII. b. 2. La voluntad del no poder

A diferencia del proceso de gubernamentalización del Estado durante las primeras décadas del siglo XX, donde las áreas incipientemente establecidas, como el Patronato Nacional de Menores y la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, disputaban la ampliación de sus incumbencias y competencias, a lo que asistimos actualmente es al proceso inverso. Las reparticiones gubernamentales disputan la no incumbencia en lo social. Como relata la asesora jurídica de la Subsecretaría, en el proceso de reglamentación la mayor dificultad fue delimitar el SL, por lo tanto el artículo *estrella* fue el 30, el que regula la conformación del SL. Por ello, las dudas consistían en poder definir si eran los municipios los únicos responsables y el resto del Estado, salud, educación y demás, colaboraban en la implementación o si se asumía un compromiso compartido. Según Galetti, las disputas parecían *esquizofrénicas* ya que los diferentes sectores no querían quedar por fuera, sin embargo, al mismo tiempo pensaban que iban sobrecargarse de trabajo (Entrevista, JG, 2011). Principalmente, fueron los municipios con mayor densidad institucional y trayectoria en políticas sociales, pero donde a su vez se concentra la mayor conflictividad social, quienes se resistían a conformarse como servicios locales. “En Rosario, Santa Fe. Rafaela hoy sigue diciendo que no forma parte del primer nivel de intervención o que sí forma parte pero que no son servicios locales, que no alcanza la ley. (...) decían ‘nosotros tenemos que ser la cabeza del primer nivel pero por otro lado nosotros queremos estar en un plano horizontal, que los otros tengan también las mismas responsabilidades que nosotros’” (Entrevista, JG 2011).

El proyecto de reglamentación establecía en el artículo 30 que los SL sólo dependían de la autoridad de aplicación provincial en forma funcional en cuanto a *la coordinación de acciones y supervisión* y proponía el mismo entramado que se desarrolló en las reuniones de consulta. Sin embargo, una de las acciones que se delimitaron como competencia de los SL fue “garantizar políticas básicas universales para la niñez” (proyecto reglamentación, 2009:8). Esta acción ponía en contradicción el propio enfoque subsidiario de la propuesta en la que sólo se atenderían *situaciones de vulneración de derechos*. Tal es así que se reemplazó por la función de “diseñar e implementar programas, dispositivos o servicios que viabilicen el acceso efectivo al ejercicio de los derechos”. Al mismo tiempo,

acorde a las resistencias de algunos municipios y a la propuesta de la subsecretaría, especialmente para las localidades pequeñas se especificó que los equipos profesionales se conformarían de acuerdo a la particularidad de cada ámbito territorial y que podrían ser convocados desde diversas áreas o reparticiones provinciales, municipales y comunales (Decreto 0619, Reglamentación, Art. 30).

Como consecuencia de la ingeniería propuesta, los SL se tornan configuraciones híbridas o latentes. Las primeras tienden a conformar una red entre los efectores territoriales que a partir de los intercambios plagados de conflictos y sumamente heterogéneos van armando artesanalmente los caminos para tramitar *las situaciones* y en algunos casos hasta intentan dar visibilidad a las carencias de las prestaciones públicas cuando solicitan la intervención del segundo nivel.<sup>195</sup> Las segundas se reconocen en los municipios y localidades más pequeñas cuando se activan frente a *situaciones* que se tornan *insoportables* comunitariamente.

### **VIII. b. 3. Políticas de situación**

Para el ensamblaje moderno la delimitación de la peligrosidad y el abandono constituyeron objetos de saber y de intervención, tanto de los agentes científicos como de las autoridades gubernamentales. Así, la preservación de la vida y la moralidad de las familias, al considerarlas de *utilidad pública*, como veíamos en el Capítulo III, eran objetivos de gobierno y los dispositivos disciplinarios cumplían un rol predominante para alcanzarlos. En el ensamblaje

---

<sup>195</sup> El imperativo de articular lo existente que ya tenía sus antecedentes en las políticas integrales de Rosario, como señalábamos en el Capítulo V, fue incentivando la vinculación de profesionales que se desempeñan en centros de salud, escuelas y las áreas de infancia del municipio junto a organizaciones comunitarias. Estos intercambios fueron conformando un colectivo heterogéneo que evidenciaba las dificultades de las políticas de infancia, especialmente del organismo de aplicación de la LP. En octubre de 2009, en el marco del II Foro de Niñez Adolescencia y Familia organizado por el Área de la Niñez de Promoción Social del Municipio por la conmemoración de los 20 años de la Convención, se repartieron volantes que denunciaban: “Con lo que hay no alcanza, los derechos solos no crean infancia. ¿Qué significa “alojar” la infancia? El personaje de Mafalda decía: Muy saludables los nuevos vientos que soplan, lástima ese maldito olor a naftalina. (El enunciado hace alusión al slogan de campaña del socialismo para la candidatura de Binner a la gobernación: “soplan tiempos de cambio”). Luego aclara: “No es lo que parece, nos preocupa la falta de discusión y el silencio respecto al necesario redimensionamiento del Estado para efectuar una gestión que garantice el cumplimiento de los derechos proclamados. Se requiere direccionalidad clara en la gestión, recursos financieros acordes, personal idóneo que garantice capacidad técnica y gestión política, recreación de instituciones y prácticas que los efectivicen. La infancia es una decisión política.” Colectivo de trabajadores de salud y educación y organizaciones comunitarias zona oeste. Foro de Infancias Rosario.

pos social la regularidad discursiva parece desplazarse hacia la *vulneración de derechos* como objeto de intervención, sin embargo no se enuncia para nombrar las facultades a las que deberían acceder, por ser los niños y niñas titulares de los mismos, tampoco toman entidad como problemáticas sociales focalizadas, como sucediera al comienzo de las orientaciones neoliberales. Lo que el SP codifica son *situaciones* que tienen diferentes niveles de conflictividad y que pasan por distintas instancias de evaluación que corresponden más a la lógica pericial que a la asistencia para el *bienestar infantil*. Así, las *situaciones aparecen en el territorio* y los efectores del primer nivel se encuentran convocados a trabajar en conjunto para dar soluciones singulares, “acompañando familias de acuerdo a la situación, no es que esta construcción sea hecha en abstracto sino que va a ser siempre de acuerdo a lo que se esté necesitando para esa situación concreta” (Subsecretaría, encuentro con jueces, Rosario).

Lo que se necesita para esa situación concreta intenta ser racionalizado en el marco de una estrategia por medio de la cual se debe evaluar qué acciones pueden llevarse adelante para reparar algún derecho vulnerado para que los adultos puedan cambiar las formas de relacionarse con los infantes. Sin embargo, los recursos a utilizar en la estrategia no se crean a medida de las *situaciones*, son los que se encuentran disponibles en el territorio. Por lo tanto no sólo alimenta la desigualdad en la atención de las familias ya que las prestaciones públicas se encuentran diferencialmente distribuidas en la provincia sino que tienden a configurarse acciones que acrecientan la “política social individual” (Foucault, 2008). Tal es así que estas acciones no intervienen sobre *la población infantil* como los dispositivos de seguridad que analizábamos en los capítulos anteriores, sino sobre la *singularidad* de los casos. Cada uno es diferente, por lo tanto las orientaciones gubernamentales no se proponen intervenir en la distribución de bienes y servicios para complementar o apoyar las funciones familiares en general y así influir en la disminución de la *pobreza relativa* de las mismas. El abordaje de las situaciones requiere de la iniciativa responsable de los padres para encontrar una resolución biográfica a los conflictos que se manifiestan. Es lo más frecuente que desde los SL se advierta a la familia de los *riesgos* a los que está exponiendo a sus hijos, intentando modificar las *amenazas* que de ella provienen. En este sentido no hay una codificación social de los problemas sino que tienden a ser percibidos en la trama de las relaciones intrafamiliares y el abordaje de los

mismos se orienta a modificar las conductas de los adultos. En rigor, según el Ejecutivo, cuando se constata que la vulneración persiste se debe pensar en la posibilidad de la separación transitoria de los infantes de su grupo familiar, o permanente cuando se evalúa que no hay posibilidades de retorno.

Por lo tanto, como señala la Subsecretaría, “hay que poder verlo en función de lo que está sucediendo con este chico y con esta familia, quién es el referente significativo que esta familia va a dejar que le brinde ayuda y quiénes tienen que aparecer en un lugar de ley, marcar límites o dar un plazo a la familia y evaluar hasta dónde está siendo un lugar de contención y hasta dónde se está poniendo en duda. (...) definir quiénes aparecen primero estratégicamente, porque van a poder causar un efecto determinado, o quién aparece en un segundo o tercer momento o quién no puede manejar esto (Subsecretaría, encuentro con municipios y ONG, Rafaela). Podemos reconocer en esta conjunción de elementos tan heterogéneos líneas de parentesco con la anatomía política de las disciplinas en cuanto al imperativo de estar *atentos*, el *examen* constante de los comportamientos y la *escritura* que da cuenta de la evolución o mutación de los acontecimientos.”<sup>196</sup>

En este sentido, esta modalidad también distribuye los espacios y *jerarquiza* a las familias de acuerdo a sus *riesgos* potenciales o manifiestos. Estas reflexiones no quieren decir que no existan conflictos familiares o que los niños y niñas no sean objeto en múltiples ocasiones de prácticas aberrantes o violatorias de su condición de indefensión sin miramientos; el foco de la atención está puesto en la labilidad de las capacidades para dar respuesta con *calidad* a esos problemas sociales que no llegan a codificarse como demandas de las que depende la reproducción social de las familias y de la colectividad en su conjunto.

Ciertamente, el vínculo del primer nivel y el segundo nivel consiste en un trabajo de *acompañamiento y seguimiento* al mismo tiempo, que queda plasmado en múltiples evaluaciones que se realizan en el territorio. Así, son los equipos de los SL quienes deben realizar y acercar las evaluaciones que posibilitan la *documentación*. Como señalaba la Subsecretaría, “esto tiene que ver con evaluaciones que hacen los médicos, los psicólogos y otros profesionales en

---

<sup>196</sup> Al respecto podemos apreciar la capilaridad de las prácticas que se van desarrollando en algunas localidades, como señalaba la autoridad municipal de Desarrollo Social de Reconquista, “los maestros, nosotros logramos que nos den informes, por ejemplo, tal día el nene viene desarreglado, sucio, desvalido, así , chicas, tranquilícense, esto no sale de acá pero nosotros necesitamos su visión de todos los días de esto, nosotros lo logramos, ahora vamos al médico y no” (Municipio, encuentro municipio y jueces, Reconquista).

función de estar diciendo ‘esta familia en este momento vulnera los derechos en vez de garantizarlos’, entonces va a estar en la sede de la delegación toda la historia de trabajo que han tenido los distintos equipos para documentar la medida” (Subsecretaría, encuentro municipio y jueces, Reconquista).

Así, el carácter estratégico de la intervención en las *situaciones* se orienta a ejercer un poder *disciplinario* al intentar corregir situaciones irregulares, y al mismo tiempo mostrar la autoridad *soberana* a través de la cual es posible actuar frente a aquellas situaciones moralmente condenables que no logran revertirse. Al mismo tiempo, introduce a los profesionales y operadores del territorio del primer nivel en el conjunto auditable por parte de una entidad centralizada del segundo nivel que interviene y fiscaliza al mismo tiempo tanto a “beneficiarios” como a los sujetos de la intervención. Este método general de aplicación replicable en los territorios contiene rasgos similares a lo que Nigel Parton reconoce como mutaciones en los Servicios de bienestar infantil en Inglaterra a partir de la introducción de la noción de riesgo. Por un lado, el gobierno del riesgo se lleva a cabo a través de un sistema de prioridades que transforma la apreciación de los mismos y por lo tanto la subjetividad de los trabajadores sociales que intervienen en los servicios. Así, según el autor, las familias son cada vez más responsabilizadas de su destino y el de sus hijos a través de un cálculo sobre las consecuencias futuras de sus acciones. A su vez, advierte sobre un cambio en las tareas de los trabajadores sociales, quienes ya no se ocupan de los sujetos en sus relaciones sociales sino que tienden ahora a ser asesores y gestores de riesgos personales (Parton, 1999: 122, traducción propia).

El sistema de prioridades al que Parton hace referencia en el caso del SP santafesino corresponde a la evaluación y abordaje de “lo más crítico”<sup>197</sup>, tal es el motivo que conlleva la decisión política de no constituir espacios específicos de prestaciones sociales y la conformación de equipos interdisciplinarios cuya intervención se oriente a que las medidas de protección de derechos contribuyan a ampliar los recursos necesarios para que las familias se encuentren habilitadas

---

<sup>197</sup> En línea con la elección de lo más complejo, la subsecretaría proponía modificar la organización del trabajo: “hay que revisar porque a veces hay una única trabajadora social como el psicólogo, que el modo de trabajo que tiene pautado es una gestión con turnos, entonces eso no le permite sacar la mirada a esta atención que resuelve situaciones que son más complejas pero no las puede ver quizás porque ya ha dado los turnos de acá a diciembre; se trata de decisiones, de poder plantear dónde está lo más crítico o dónde debemos nosotros estar trabajando, porque eso aparece con más fuerza como problemática” (Subsecretaría, encuentro profesionales y ONGs, Reconquista).

para cumplir su rol socializador con los más chicos. Este contexto se desarrolla con la particularidad de que la misma LN ha marcado la imposibilidad de tomar medidas excepcionales argumentando la falta de recursos familiares y la condición de pobreza de las unidades domésticas (Art. 33), por lo tanto las evaluaciones de los profesionales tienden a dejar de lado estas características apuntando a los aspectos actitudinales y psíquicos de los adultos responsables.<sup>198</sup>

Esta *familiarización* de los derechos y la elección de los casos extremadamente complejos a abordar son coherentes con las mutaciones que el mismo Foucault advirtiera sobre un cierto relajamiento o tolerancia en la puntiliosidad de los controles cotidianos ya que el Estado no puede permitirse económica ni socialmente el lujo de practicar un poder tan presente y costoso, por lo tanto se ve obligado a economizar su propio ejercicio del poder (De Marinis, 1999). Siguiendo este razonamiento, entre las tecnologías del gobierno de la infancia se tiende a privilegiar las medidas de protección excepcional sobre la base de auditorías familiares producidas por profesionales y operadores que carecen de formación específica y sin recursos diseñados para evitar la separación de niños y niñas de sus grupos familiares. En este sentido, es destacable que en países como Argentina, donde poblaciones enteras viven en contextos de pobreza y en muchos casos de indigencia, la representación del Sistema de Protección de Derechos como una pirámide es ciertamente falaz por varios motivos. En primer lugar, porque la base es extremadamente angosta ya que las políticas universales abarcan aspectos de la salud pública, la educación y la infraestructura urbana en las grandes ciudades, dejando en su mayoría a la lógica de articulación del mercado el acceso a prestaciones de cuidado infantil y los demás derechos económicos, sociales y culturales. En segundo lugar, porque las medidas de protección no se formalizan en prestaciones de servicios y por lo tanto no adquieren entidad de políticas públicas reduciéndose a prescripciones de lo que deben ser o hacer las familias.

Si nos remitimos a la discusión sobre las medidas de protección en la LN expuestas en el Capítulo V, recordaremos que el esfuerzo de los legisladores era

---

<sup>198</sup> Esta paradoja se replica en otras latitudes. Claudia Fonseca y Andrea Cardarello han comprobado este desplazamiento en los circuitos institucionales creados por el ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) en Rio Grande do Sul, Brasil. En los mismos, se puede constatar que las evaluaciones de las familias han dejado de referirse a las condiciones económicas de las mismas hacia la apreciación de los padres y madres como “negligentes” (Fonseca y Cardarello, 2004).

poder plasmar la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas universales para la niñez y abolir el poder de los jueces en tomar decisiones sobre los niños y niñas en materia asistencial ya que se suponía era rol del Poder Ejecutivo. En este sentido pugnaron por un procedimiento que clarificaba que las amenazas de derechos o las vulneraciones podían provenir tanto de la *acción u omisión* del Estado, la sociedad, los particulares, como de los padres, la familia, representantes legales o de la propia conducta de los infantes. En el SPID, las medidas de protección eran una herramienta neurálgica del sistema ya que se suponía que con las mismas era posible evitar o reducir las medidas excepcionales. Para la Subsecretaría, las medidas de protección pueden ser tomadas por los efectores del primer nivel y no hay un procedimiento formal establecido, lo único que se prioriza es que los organismos registren las intervenciones. Así, para la Subsecretaría, “en el registro de intervención ahí aparecen las medidas adoptadas pero no como una decisión que tenga notificación, no como un acto administrativo formal, digamos no tienen procedimiento formal de adopción, si una necesidad de registro (...) es el registro mismo de la intervención del equipo” (JG, Entrevista, 2011).

En el caso de Santa Fe, la *integralidad territorial comunitarizada* junto al desdibujamiento y hasta borramiento de los SL propicia que las medidas de protección no lleguen a constituirse en más que una prescripción hacia las familias con problemas y un registro del fracaso de lo que se espera de ellas. Esta forma de operacionalizar la institucionalidad creada a través de la LN y la LP no sólo reduce al organismo de aplicación a un espacio de arbitraje social sino que priva a los niños y niñas y sus familias de mecanismos que permitan demandar cuando es el propio Estado el que no garantiza los derechos de los cuales son titulares. Por último, las medidas excepcionales parecen erigirse como la única medida de protección de derechos formando un vértice que no pudiera cerrarse del todo.

#### **VIII. b. 4. Ponerle fin a todas las cosas**

En las reuniones sobre la reglamentación en las ciudades *nodos* de la provincia, los Jueces de menores y de familia que estuvieron presentes exteriorizaban dos inquietudes principales. Por un lado, se preguntaban qué tipo de intervención se esperaba de ellos en los *controles de legalidad* de las medidas excepcionales, y por el otro, cómo se pensaba la articulación con los Juzgados de

familia para la adopción del estado de adoptabilidad, en especial con el registro de las familias que tienen intenciones de adoptar niños y niñas. En relación a las medidas excepcionales se presentaban varias dudas, como señalaba un Juez en lo civil de la ciudad de Reconquista, “desde el punto de vista jurídico toda resolución judicial tiene dos cuestiones: si es válida o inválida y si es justa o injusta. ¿La determinación nuestra va a determinar la validez del procedimiento o la justicia, o las dos cosas?” (Juez de familia, encuentro municipio y jueces, Reconquista).

La respuesta de la Subsecretaría intentaba acotar la incumbencia de los jueces, si bien reconocía que inevitablemente al controlar el procedimiento también estarían evaluando la *justicia* de la medida. “Cuando se agotan todas las instancias y las estrategias y hay que arribar a la conclusión de que el niño o la niña debe ser separado de su ámbito familiar y alojado en una institución, ahí nosotros vamos a ir a ver al juez y le vamos a decir: ‘Sr. Juez, hicimos todo esto y llegamos a esta conclusión, usted ahí va a tener que analizar la medida, hacer el control de legalidad, es decir, si está de acuerdo con la medida o si no está de acuerdo’” (Subsecretaría, encuentro municipios y jueces, Reconquista).

En este proceso, una vez cumplidos los plazos de renovación de las medidas excepcionales, la Subsecretaría proponía ser ella quien expresara de qué manera resolverla definitivamente y que los Jueces de familia accedieran a otorgar las guardas con fines adoptivos o tutela o guarda simple, dependiendo del pedido del organismo ejecutivo. Cuando ya no hay posibilidad con las familias biológicas, se proponía que interviniera el Juzgado:

“hemos visto que con la familia de origen no hay posibilidad alguna de re-vinculación, por lo tanto pensemos en una resolución definitiva. Ahí se estaría aconsejando al Poder Judicial que dicte una guarda, una tutela.” (Subsecretaría, encuentro municipios y jueces, Reconquista)

Estas proposiciones traían dudas sobre la articulación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Los Jueces de familia reclamaban que tanto la presentación, para el control de legalidad, como la propuesta de resolución definitiva debían ser presentadas por un letrado con representación jurídica de las partes. Esta inquietud se vincula a que, a diferencia de los jueces de menores que



tenían la facultad de actuar de oficio, los jueces con competencia en familia deciden conforme a derecho controversias de diferentes fracciones, por lo tanto, según los Jueces, “el control de legalidad vos lo remitís al Juzgado; quién lo realiza, quién patrocina, ese es el problema” (jueces de familia, encuentro jueces 4/06/09, Santa Fe).

La Subsecretaría dudaba en la contestación aludiendo a que debía terminar de definirse cuál era el alcance de la participación de los jueces en las medidas excepcionales, lo que se traducía en si el control requería de un expediente judicial o era *una mera vista al Poder Judicial para que revise el aspecto formal*. (Subsecretaría, encuentro jueces, Santa Fe). Los Jueces de familia aclaraban que debía haber una representación jurídica siempre, y que la propuesta carecía de un formato jurídico: “¿A vos te parece una vista así de una decisión que puede tener tanta importancia?” (Jueces de familia, encuentro jueces, Santa Fe).

En ese momento se especulaba con que el Defensor General o un abogado defensor particular a través de los colegios profesionales eran quienes podían representar al niño o niña en el pedido de la medida excepcional; sin embargo, no quedaba claro cuál sería el papel de la Subsecretaría en la etapa jurisdiccional. Para la Subsecretaría, el Poder Ejecutivo busca la *protección*, por lo tanto, los intereses de los niños y niñas se encuentran *representados* por la Dirección cuando el trámite *entra al Poder Judicial* (Subsecretaría, encuentro con jueces, Rosario). Para los Jueces, se debía tratar de evitar un accionar discrecional, que tanto se había criticado; si bien los procedimientos nuevos se suponían excepcionales, “no hay que dejar de lado un proceso que garantice la representación de todas las partes” (Jueces de familia, encuentro jueces Rosario)

En este sentido, los Jueces recurrentemente ponían de manifiesto que en ese momento de transición no tenían cómo acceder al listado de familias adoptantes ya que esa *carpeta* estaba en el Juzgado de Menores, al mismo tiempo existía la preocupación de los niños y niñas que se encontraban con medidas excepcionales a punto de vencer y viviendo con familias alternativas o substitutas. Así lo indicaba el juez de familia de Venado Tuerto,

“Debería articularse de modo tal la norma que se agote en el juzgado de familia la decisión (...) El derecho tiene necesidad de ponerle fin a todas las cosas pero en estas cosas debemos ser más claros.

(...) Hubo un control de las instituciones que están al efecto, hubo una posibilidad de la intervención de los padres, de los familiares, de los abuelos. Llega un momento que hay que ponerle un fin, pensando en el menor porque genera un vínculo de afecto con los institutos” (jueces, encuentro municipio y jueces, 2/06/2009, Venado Tuerto).

La reglamentación no incluyó las inquietudes de los jueces de familia. Si bien en el borrador,<sup>199</sup> el control de legalidad ampliaba las facultades de los Juzgados competentes para convocar a audiencias previas con los niños, niñas y adolescentes y al Defensor de menores. También podían solicitar audiencias con los adultos responsables que debían presentarse con asistencia letrada privada o defensor oficial y a los profesionales que habían intervenido en la etapa administrativa bajo sanción de nulidad; en el proceso se concluyó en no reglamentar el artículo 65 sobre el control de legalidad.

El trabajo sobre la reglamentación se extendió hasta comienzos del 2010; en ese lapso persistían las dificultades en el trabajo cotidiano entre los equipos que se desempeñaban en el territorio, los equipos profesionales de las Delegaciones Regionales y los Juzgados competentes. La recurrencia de las quejas de los diferentes sectores provocó que los mismos legisladores que estuvieron en el proceso de sanción de la LP insistieran en la necesidad de la reglamentación. En ese momento desde el Foro Parlamentario por la Infancia se presentó una queja formal al Consejo Nacional para que obligara a la provincia de Santa Fe a efectivizar la reglamentación. Así lo comentaba uno de los diputados: “le armamos un protesto formal en el Consejo Federal, lo encabeza Eduardo Bustelo como presidente del Foro Parlamentario por la Infancia pidiéndoles al Consejo Federal acordado con la Secretaria de Infancia de la Nación que la Secretaría de Infancia de la Nación obligara a la provincia de Santa Fe a reglamentar la ley. (...) la cuestión es que ahí se arma un nuevo esquema de presión y terminan reglamentando la ley” (Entrevista, MB). Así, con la influencia y presión de diferentes actores se logró reglamentar la LP en abril del 2010.

### **VIII. c. El cuidado como cuestión social**

---

<sup>199</sup> Art. 65 (Proyecto de reglamentación, 2009: 33,34).

Una vez puesta en marcha la LP con su reglamentación a principios del 2010, se fueron articulando discursos que mostraban las principales limitaciones de las políticas públicas desarrolladas e intentaban incidir en la orientación de las mismas. La recurrencia del lenguaje nos advierte de una formación discursiva que se despliega en torno a la cuestión del cuidado infantil. Como señalábamos en el capítulo VII la SENNAF ha tomado la categorización de UNICEF respecto de los niños y niñas sin cuidados parentales, refiriéndose a los que se encuentran bajo medidas excepcionales.<sup>200</sup> El cuidado comienza a ser un sustantivo pasible de calificar o medir para referirse a los comportamientos adultos respecto de los niños, niñas y adolescentes. La circulación del cuidado como lenguaje que clasifica y adjetiva al mismo tiempo inicia su desplazamiento por los diferentes actores que se encuentran involucrados en el SP. Sin embargo, podemos reconocer dos sentidos enfrentados del cuidado, que responden a intereses disímiles y que se tradujeron en demandas tanto al Ejecutivo provincial como al Poder Judicial.

Para analizar estas disputas de poder es necesario acercarnos a la teoría feminista que ha tomado la cuestión del cuidado como objeto de estudio. A través del enfoque de género se muestran las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, quienes en su mayoría se encuentran responsabilizadas del trabajo de cuidar. No sólo por la desigual distribución de las tareas domésticas sino por las dificultades que se les presentan para sostener y conciliar el trabajo productivo fuera de las unidades domésticas y el trabajo reproductivo en que se basa el cuidado.<sup>201</sup>

Como señala Pautassi, el cuidado es un derecho universal, por lo tanto se interpela al Estado en su obligación positiva en materia de los derechos económicos, sociales y culturales para hacer factibles las demandas de cuidado de los niños y niñas que requieren de tiempo, servicios como también de medidas de acceso efectivo a la educación, la salud y la vivienda. Así, desde el análisis de la autora se trata de reconocer que las necesidades de cuidado pueden satisfacerse si

---

<sup>200</sup> Según la SENNAF, “La causa de ingreso a las instituciones por la mera pobreza ha sido superada”; sin embargo, reconoce que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo medidas excepcionales “pertenecen a las clases más vulnerables de la sociedad”. La mayor causa de ingreso es la violencia, el maltrato infantil y en mucha menor medida el abuso sexual (SENNAF, UNICEF, 2012:43).

<sup>201</sup> Sobre la cuestión del cuidado, ver los trabajos de Pautassi (2010). Ver documento del OIT-PNUD: 2009. Martínez Franzoni y Monge Guevara (2007). Además, Esping-Andersen (2007: 11-30 y 2004: 45-60); Di Marco (2005) y Sunkel (2006). Especialmente Aguirre (2007: 187-198).

se hace lo mismo con las generaciones adultas a cargo del cuidado. En rigor, la problemática del cuidado remite a una problemática de ejercicio de derechos, cuidar y ser cuidado, y de obligaciones exigibles para el Estado (Pautassi, 2009, 2010). En este sentido, el derecho de los niños y niñas a ser criados por sus padres nos obliga a analizar los *soportes* (Castel, 2010) de las unidades domésticas para que las relaciones afectivas, de protección y refugio puedan constituirse en acciones de cuidado. Esas relaciones no son naturales sino consecuencia de acciones cotidianas que requieren de capacidades materiales y simbólicas, esto es tiempo, dinero e intercambios intersubjetivos de gestos, ideas, creencias y valores. En este marco, la conceptualización del cuidado comprende elementos materiales e inmateriales que suponen vínculos emotivos y sentimentales que trascienden la obligación jurídica (Aguirre, 2007).

A partir del análisis de las posiciones sobre el cuidado es posible advertir dos argumentos: por un lado, el que reconoce que las acciones de cuidar deben plasmarse como aspiración máxima de las políticas públicas propiciando la responsabilidad social que implica que una generación teja lazos de contención y condiciones de posibilidad de que se desarrolle la que la prosigue; por otro lado, el cuidado es concebido como responsabilidad estrictamente familiar y las condiciones para su ejercicio dependen de los adultos, que deben ser garantes de la crianza de sus hijos e hijas con el objetivo de la continuación del linaje y la descendencia. Mientras en el primer argumento se enfatiza la *desfamiliarización del cuidado*<sup>202</sup>, a partir de dar visibilidad a las condiciones de desigualdad material en las que se encuentran las familias para poder garantizar las acciones cotidianas para hacerlos efectivos. En el segundo, la *familiarización del cuidado* se concentra en las necesidades de los niños y niñas, sin que las diferencias económicas sean tenidas en cuenta, ya que la satisfacción de las mismas consiste principalmente en la voluntad de los adultos de hacerse cargo de la niñez de la cual son responsables.

---

<sup>202</sup> Siguiendo el argumento de Esping Andersen, Gosta y el de las autoras latinoamericanas Franzoni, Juliana, Pautassi, Laura o Sunkel Guillermo, la desfamiliarización del cuidado a través de la provisión de servicios públicos universales con calidad pedagógica promueve la igualación de los derechos de niñas y niños ya que trascienden la dependencia respecto de la composición y de los ingresos familiares de las unidades domésticas. En este sentido, las posibilidades del ingreso y la trayectoria escolar tienden a equipararse entre los niños y niñas cuyos padres están desocupados o provienen de un hogar monoparental, etc. A su vez alienta la búsqueda de empleo de las mujeres, en especial de aquellas que son sostén de hogar.

### **VIII. c. 1. Un espacio entre la “catarsis productiva y la dirección de políticas”**

La desfamiliarización del cuidado es la posición que se condensa en el Foro de Infancias Rosario<sup>203</sup>, sin dejar de reconocer matices y heterogeneidades. Sin embargo, la racionalización sobre la implementación de la LP tiende a problematizar los derechos en clave de responsabilidad colectiva y a apelar al Estado para que refuerce sus acciones en pos de garantizar las condiciones necesarias que las familias requieren para cumplir su rol de crianza de los más chicos. Las preocupaciones centrales del Foro se circunscribieron a los procesos y circuitos institucionales de las medidas excepcionales y la participación del organismo de aplicación en la implementación y seguimiento de las medidas señaladas. También las condiciones de alojamiento de las instituciones de internamiento fueron un foco de atención para el Foro, por ello participaron activamente en la intervención del Hogar del Huérfano con la idea de realizar sugerencias en cuanto a la calidad de los servicios (entrevista, Foro Rosario, 2012).

Es importante marcar que los integrantes del Foro traían la experiencia de su trabajo territorial en diferentes efectores públicos o de las organizaciones sociales a partir del cual podían advertir la ausencia de decisiones políticas para garantizar los recursos materiales y humanos para llevar adelante las medidas excepcionales:

“cuando uno solicita que se tome una medida excepcional es porque evalúa haber agotado todo con el primer nivel, pero ese todo no quiere decir siempre que el Estado puso todo lo que podría poner porque no existen esos programas, no existen esos dispositivos, no existen determinadas políticas, por ejemplo, el tema vivienda; obviamente nadie

---

<sup>203</sup> El Foro de Infancias Rosario y el Foro de la Infancia de Santa Fe nuclea organizaciones sociales, instituciones y profesionales interesados y comprometidos con “las problemáticas de la niñez y la adolescencia santafesina, en relación a la promoción de derechos y la ampliación de ciudadanía” (Foro Santa Fe, 2011). Ambas conjunciones fueron articulándose a partir de la sanción de las leyes de promoción y protección de derechos. La primera, a raíz de la creación del Consejo Municipal de Promoción y Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Rosario en el 2007. La particularidad de ambos foros es que en ellos participan tanto instituciones como profesionales que trabajan en el Estado. Como bien lo relatan sus integrantes, “En un momento hubo 17 ONGs, después se empezó a sumar gente que trabajaba en el Estado que no se sentía contenida en ningún lado” (Foro Rosario, entrevista, 2012).

va a decidir que un chico quede en un hogar por el tema de vivienda, pero es uno de los déficit que aparece, que todo incide en la situación de una familia” (entrevista Foro Rosario).

En ese contexto el trabajo de la Dirección Provincial, como el de los efectores del primer nivel, se evaluaba extremadamente difícil ya que los grupos familiares con los que se trabaja pertenecen a una población vulnerable. Si bien reconocen que no se toman medidas solo por los contextos de pobreza, ésta agrava la situación de los niños y niñas *que además* no cuentan con *un adulto que esté en situación de cuidarlo*. Además una vez que se toma las medidas *te empieza a correr el tiempo* (Foro, entrevista).

En la práctica cotidiana los integrantes del Foro indicaban que una vez tomada la medida excepcional eran los equipos territoriales quienes debían estar atentos y oficiar el trabajo con las familias de origen para intentar revertir las causas que provocaron la separación, y en muchas oportunidades la presencia de un plazo definitivo entorpecía el proceso que se desempeñaba para propiciar otras oportunidades: “¿Debería ordenar? Yo no sé; por ejemplo, en una situación donde estamos trabajando con una mamá adolescente se está por vencer la medida y ahí me parece corto, dar una adopción definitiva para una mamá adolescente que está en un proceso, me parecía poco tiempo en relación a su bebé” (Entrevista Foro).

Los integrantes del Foro insistieron, tanto en el Concejo Municipal como en el Provincial, en los cuales tienen representación, en la necesidad de mejorar y fiscalizar los lugares de internación en la provincia. Esa demanda contribuyó a robustecer la decisión de intervenir y luego cerrar el emblemático Hogar del Huérfano a raíz de denuncias reiteradas de maltrato y abuso sexual infantil<sup>204</sup>.

---

<sup>204</sup> En agosto del 2011 se hicieron públicas situaciones de maltrato infantil y abuso sexual infantil denunciadas por un niño de 8 años a raíz de que fuera retirado de la institución por una mujer incluida en el programa de familias solidarias de la provincia de Santa Fe. La constatación de las lesiones y los dichos del niño provocaron la intervención del Hogar del Huérfano por parte de la Subsecretaría. Además, la justicia admitió al Ministerio de Desarrollo Social como querellante en la causa. Esta decisión política fue acompañada por sectores progresistas de las ONGs y por los profesionales de los efectores públicos y trajo múltiples resistencias de las autoridades de la institución. Como señalaba la Secretaría para el desarrollo de la ciudadanía, “las instituciones son un *statu quo* durante años sin cuestionarse y entonces, cuando se entra a tocar, es complicado. Cuando nosotros nos metimos allí dentro era una locura galopante. Las niñas estaban en un régimen militar; cuando la cosa se entró a mover se desestructuró todo, las chicas se subían a los techos, era un película de terror. Finalmente se pudieron sacar todas y hoy estamos en otro momento. También el haber podido ser querellantes en la causa, lo vimos el año pasado, son hitos que van marcando otro camino” (Entrevista Giuricich, 2012). Por este tema ver los artículos

También expresaban la necesidad de contemplar que la Convención era muy reciente y que el proceso de adecuación ha sido muy dificultoso pero es necesario “proteger la ley” y “bregar por otro sujeto de derecho”. A su vez, reconocían la falta de decisión política para llevar adelante las acciones específicas, lo que se tradujo en el presupuesto y en especial en las condiciones de precarización y capacitación insuficiente de los profesionales del organismo de aplicación. En este contexto, consideraban que la implementación de la ley era de *baja densidad* y que repercutía en la vida de los niños ya que era un ámbito descalificado en el que se jugaba la *legalidad de las decisiones que se toman*.

Ese diagnóstico motivó que solicitaran entrevistas con los precandidatos a gobernador y candidatos a intendente durante el 2011 para intentar agendar el tema. Una vez elegidas las diferentes autoridades, elevaron un escrito con sus preocupaciones junto a una caja en cuya tapa se lee: “El cuidado de todos los niños y niñas es responsabilidad de todos” y que contiene un espejo con la leyenda “te toca”.<sup>205</sup> Las integrantes del Foro volcaban su experiencia: “hicimos como una agenda que nos parecía acorde trabajar y nos juntamos con los candidatos (...) de hecho hubo quienes tenían propuestas más pensadas y quienes nos dijeron que el tema todavía no lo habían podido abordar, a un mes de las elecciones” (Entrevista, Foro).

Esa militancia por los derechos de los niños y niñas trajo aparejada acciones que intentaron visibilizar las condiciones en las que viven los infantes con los que se relacionaban cotidianamente e incidir en las acciones gubernamentales a través de gestos, manifestaciones y presencia efectiva en los espacios de deliberación de la política social como son los Consejos.

“Quién puede interpelar al Organismo de Aplicación de la Ley es la pregunta hoy. Nosotros, como Foro, sentimos que teníamos una función en eso, es decir, podemos decir que no a ciertas cosas, como también sentimos que podríamos ir a apoyar decisiones del Ejecutivo” (Entrevista, Foro).

---

periodísticos: “Procesan por abuso a dos ex celadores del Hogar del Huérfano”; “El Hogar del Huérfano no tiene más chicos alojados”.

<sup>205</sup> Con la entrega del souvenir a las autoridades, se pronunciaban las principales deficiencias de la puesta en marcha del SP. Ver: “Deben hacer cambios contundentes”.

Este trabajo se tradujo en el apoyo a algunos de los artículos de los proyectos de modificación de la ley presentados por el Ministerio de Desarrollo Social y los jueces de Familia a fines del 2011. Los dos puntos neurálgicos de las discusiones consistieron en la ampliación de las competencias de los jueces de familia en las medidas excepcionales y la incorporación en el artículo sobre financiamiento de la identificación de partidas presupuestarias para garantizar el funcionamiento tanto de la Subsecretaría y la Defensoría provincial como la Comisión Interministerial, el Concejo Provincial y los Servicios Locales. Se disponía además la desagregación e intangibilidad de los fondos. El primer punto fue elevado por los jueces de familia y el segundo, por el Ministerio de Desarrollo Social; ambos serán abordados en el último título del presente capítulo.

#### **VIII. c. 2. Sobre los cambios radicales: “Ya que vamos a hacer un cambio, hagamos un cambio total”**

La *familiarización del cuidado* tiende a ser el argumento que el Club de Padres Adoptivos y Futuros adoptantes (GPA)<sup>206</sup> delinea para expresar las situaciones de aquellos niños y niñas que se encuentran bajo medidas excepcionales. El grupo se formó una vez sancionada la LP, cuando los jueces de menores dejaron de tener competencias civiles y ya no podían disponer de los listados de familias adoptantes que se encontraban en los juzgados por lo tanto las familias que allí se encontraban inscriptas o que deseaban anotarse no tenían adónde recurrir para recibir información o ingresar la documentación que se solicita para tal fin. En ese contexto, el GPA comenzó a solicitar audiencias a las distintas autoridades y a congregarse en torno a dos preocupaciones centrales: por un lado, a la necesidad de la creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA), que se concretó a mediados del 2011 con la adhesión de la provincia a la Ley Nacional (Nº 25.854), que ya estaba en vigencia desde hacía seis años. Por otro lado, la agilización de los circuitos de medidas

---

<sup>206</sup> El GPA es un grupo heterogéneo que se vincula por el interés de socializar información y contenerse mutuamente en el proceso de adopción de niños y niñas. No pertenece a ningún grupo religioso ni político aunque comparte y es aliado de otros grupos como el Movimiento Familiar Cristiano. Por lo tanto, hay posiciones diferentes frente a algunos temas como la adopción de parejas del mismo sexo: “este es un tema en el que como grupo no vamos a tomar una postura, cada vez que se nos pregunta especificamos la que está hablando en ese momento da su postura personal si quiere pero como grupo en ese tema no nos pudimos poner de acuerdo, ¿por qué?, es un grupo heterogéneo” (Entrevista GPA, 2011).



excepcionales y que las autoridades respeten los plazos de las mismas para que los niños y niñas puedan ser declarados en estado de adoptabilidad.

La insistente participación política se replica en los distintos grupos de familias que aspiran a ser padres adoptivos en distintos lugares del país, que han encontrado formas asociativas a partir de que la adopción dejara de ser vivida, como señalaban en el GPA, *como vergüenza* y se experimentara hoy *más naturalmente*. Especialmente, se fue reforzando a partir de las *trabas* que encontraban con los organismos ejecutivos de aplicación de la ley, tanto a nivel nacional como provincial, que concebían el interés de los grupos de familias adoptantes equiparándolas con la apropiación de la dictadura militar,

“desde algunas ONGs y algún político de turno nos han dicho en la cara apropiador del hijo de la pobreza, y nosotros lo que decimos es que no tenemos que confundir, porque sí, hubo apropiación de niños en la época de la dictadura y es verdad, nadie lo niega, pero, ahora, cambiar la apropiación de la dictadura por la apropiación de los hijos de la pobreza no nos parece justo” (Entrevista, GPA, 2011).

Para el GPA, no todos los niños y niñas que se encuentran bajo medidas excepcionales están en condiciones de ser adoptados. Reconocen las necesidades a las que pueden estar expuestas las familias de origen, por lo tanto consideran que la obligación del Estado radica en evaluar las condiciones de las mismas para hacerse cargo de los chicos. Si esa situación es transitoria, es preciso que se brinden los apoyos necesarios, pero si es permanente es ineludible que se aceleren los trámites para que los mismos puedan ser adoptados. Por lo tanto se preguntan, *¿qué pasa con los que no tienen esta situación transitoria, con estos chiquitos que los van a visitar una vez al año y a regañadientes y nada más para no perder la patria potestad?* (GPA, entrevista).

Consecuentemente, a lo que el GPA apelaba era a que se trabajen los casos particulares y se respeten los plazos que la ley estipula para resolver definitivamente las situaciones. Ello requería, a su parecer, de *poner al niño primero y mirar lo que es mejor para el niño*. En este sentido, consideraban que la pobreza no influye en las decisiones de entregar niños y niñas en adopción o en la responsabilidad de los adultos de cuidar a sus hijos e hijas,

“¡Uy!, ahora con el programa de la Asignación Universal por Hijo va a haber menos niños para adopción (...) Muchas veces venía gente con esta preocupación o con esta angustia. Yo siempre planteo esta situación: vos a una persona por más que le des la vida y el mundo, si no se hace cargo de su niñez no se va a hacer cargo de la niñez; no es una situación económica, (...) el hecho de cuidar a mi niño no tiene nada que ver, o sea, si no lo quiero cuidar no lo voy a cuidar, le des la asignación que le des (...) Desde el Estado en ese sentido hay una red de contención muy grande; el problema está, tenés la escuela a dos cuadras de tu casa y no te levantás para mandarlo a la escuela (...) Esto de ver nada más que la pobreza creo que es errar el diagnóstico” (GPA, entrevista).

Desde esta perspectiva las acciones de las áreas específicas requieren de equipos profesionales con mayor experiencia y capacitación para que detecten las situaciones y se tomen las decisiones con celeridad ya que lo que está en juego es la “psiquis del niño”. Además, el grupo se opone a la institucionalización de los niños y niñas aunque reconocen que no pueden “desaparecer” los hogares de alojamiento ya que hay situaciones que requieren de una contención institucional como cuando deben albergarse grupos de hermanos que no pueden ser incluidos en una familia transitoriamente. En el proceso de implementación de las medidas excepcionales se oponían a que se considere a la familia ampliada como una de las principales alternativas para que se críen los niños y niñas, argumentando las imposibilidades en las que se encuentran habitualmente los abuelos, tíos, etc., y que propiciaba la inestabilidad en el desarrollo de los infantes,

“esto de buscar la familia ampliada al niño a cualquier costa, pero no es así, porque a veces una tía no se puede hacer cargo, tiene seis y se pretende que se haga cargo de los otros seis de la hermana, o la abuela, que ya es una persona mayor, que se haga cargo de los chiquitos, y a veces la gente te dice: yo no quiero hacerme cargo, yo no puedo hacerme cargo, entonces, ese chiquito, ¿cómo queda? , con una tía que no lo quiere, con un tío que lo anda pateando, con la abuela, que carga

con su humanidad y nada más. Entonces, esto de buscarle a toda costa una familia ampliada no me parece justo para el chico” (GPA, entrevista).

Por lo tanto, la adopción es considerada “el mejor recurso” y no el “último recurso” para poder resolver las situaciones de aquellos niños y niñas donde la re-vinculación con sus padres se evalúa imposible y debe ser resuelta una medida excepcional. Además han propiciado que las familias substitutas puedan, si así lo desean, adoptar a los niños y niñas que se encuentran viviendo con ellos. Esta posición se hizo pública a raíz de diferentes conflictos que se suscitaron por las resistencias de varias familias del programa Familias Solidarias que, una vez en contacto con los niños y niñas que se alojaban en las unidades domésticas y por el tiempo transcurrido, pretendían adoptarlos sin que se haya resuelto la cuestión legal de esos infantes. Estos casos irrumpieron en los juzgados de familia solicitando la decisión de los jueces para decidir el futuro de los infantes involucrados, al mismo tiempo que se denunciaba el accionar del organismo de aplicación por no cumplir los plazos de las medidas ni las condiciones que se habían acordado en el programa señalado.

En el marco de todo lo expuesto, el GPA consideraba que la Subsecretaría no tenía la *jerarquización* ni la *profesionalización* que debía y no se había tomado en cuenta *el nivel de responsabilidad pública* que debía asumir. Por ello, durante los primeros años de implementación tuvieron reuniones tanto con los legisladores como con el Ejecutivo provincial y los jueces de familia para exponer su preocupación y su posición respecto a las medidas excepcionales. En palabras del grupo se constituyeron en un *grupo de presión* para apuntar lo que *no funciona*: “el haber logrado que en el Colegio de Magistrados se reúna el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial más un grupo de padres adoptantes es todo un logro; a raíz de eso después se adecua la modificación de la ley y entonces, bueno, ¡pucha que es importante!” (Entrevista, GPA, 2011).

El proceso de presión de este grupo decantó en la propuesta que los jueces de familia acercaron a los diputados provinciales más involucrados en el proceso de sanción de la LP. Ella consistía en modificar el articulado sobre las medidas excepcionales ampliando las competencias del Poder Judicial que desarrollaremos más adelante.

### VIII. c. 3. Solidaridades primarias

En Santa Fe, acorde al proceso desinstitucionalizador se creó en el año 2006 el programa de Familias Solidarias<sup>207</sup>. El mismo ha consistido en la convocatoria por los medios de comunicación a familias que de buena voluntad se inscriben para recibir a niños y niñas que se encuentran bajo medidas excepcionales evitando de esta manera el alojamiento en instituciones de encierro. El calor de la dinámica familiar se ha reconocido más apto para que especialmente los de corta edad sean alojados transitoriamente. A la familia solidaria se la invita a cuidar de los pequeños y a propiciar el contacto de los mismos con las familias de origen hasta que se decida cuál será la resolución definitiva para otorgarle un adulto responsable. En estos casos puede ser que la Subsecretaría proponga al Juzgado competente por lo menos tres opciones: que se reafirme la responsabilidad parental si se revierten las condiciones por las cuales se había decidido la separación, que se nombre a un tutor de la familia extensa o que se decida que debe ser declarado en estado de adoptabilidad.

Es importante remarcar que el Programa cuenta como recurso central con la solidaridad de familias que por su compromiso ciudadano desean *ayudar* a los niños y niñas en estas situaciones, por lo tanto no se trata de unidades domésticas cuyo ingreso monetario se percibe por el trabajo de cuidar a los infantes. Estas últimas requerirían de inversiones mayores por parte del Estado, sin embargo se centrarían en un trabajo tendiente a la profesionalización del cuidado. En cambio, las solidaridades primarias de las familias del Programa no han hecho más que recrudecer los conflictos anteriores al ensamblaje moderno, cuando las colocaciones y los depósitos de niños y niñas llegaban a necesitar la intermediación de los Defensores de Menores por constituirse en un foco de disputas entre las familias biológicas que reclamaban a sus hijos y las familias depositarias que se resistían a *devolverlos* por considerar que los progenitores habían faltado a su palabra y querían aprovecharse de los menores de edad.

---

<sup>207</sup> Como se puede leer en la pagina oficial del gobierno de Santa Fe: “Las familias solidarias se constituyen como complementarias de las familias de origen, poniendo a disposición de las mismas lo que estas no puedan ofrecer momentáneamente a sus hijos sin pretender desplazarlas o sustituirlas, favoreciendo su desarrollo integral y el cumplimiento de todos sus derechos fundamentales, como el de recibir educación, alimentación, vestimenta, a no ser discriminado, a la identidad, la libertad y la participación, entre otros” (Subsecretaría, 2012, sitio oficial Santa Fe).

Si consideramos que el ensamblaje moderno a través del Patronato estatal se fue constituyendo, entre otras cosas, para “resolver” estos conflictos, la *familiarización del cuidado* tiende a reverdecer aquellos pleitos entre moralidades disímiles que buscaban la intermediación de la autoridad pública para arbitrar entre las diferencias. Según el GPA, en muchos casos las familias se han inscripto al Programa por una simple cuestión solidaria, sin embargo, una vez alojados los infantes e incorporados a la dinámica familiar se han visto con la *necesidad* de solicitar la adopción. Por eso, para este grupo es importante que se cumplan los plazos, que se evalúen las situaciones particulares y que se contemple la posibilidad de que las familias solidarias puedan ser adoptantes. Ellos consideran que no es lo mismo un niño que está alojado en una institución que el que está viviendo en una familia ya que éste último *tiene una contención distinta*.

“Que la familia sustituta no puede ser adoptante, ¡no! Eso no puede ser una concepción válida; la familia sustituta puede o no puede ser adoptante de acuerdo a la situación específica de este niño, porque no podemos hacer generalizaciones con los chicos” (Entrevista GPA).

Esta posición es la que explicitó el grupo, quien se hizo eco de las denuncias de varias familias solidarias hacia el Organismo de aplicación<sup>208</sup>. En ellas se evidenciaban que no eran acompañadas por el Ejecutivo y que los plazos se vencían sin que se desarrollaran los seguimientos establecidos en los objetivos del Programa. Al mismo tiempo exponían que los infantes se encontraban “forzados” a tener contacto con sus familiares. Como lo expresaba una familia solidaria, “el hecho de haber participado nos sirvió para darnos cuenta cómo se fuerza la revinculación con las familias biológicas o extendidas, sin prestar atención a lo que sienten realmente los niños” (Familia solidaria, 2012).

---

<sup>208</sup> Explícitamente el GPA denunció el accionar de la Subsecretaría a través de notas periodísticas en respuesta a los avisos de búsqueda de familias solidarias a través de los medios por parte de la Subsecretaría. En las mismas reclamaban el mal uso del Programa y planteaban: “Le preguntamos a la sociedad ¿por qué es más importante conservar el vínculo biológico a costa de dañar un niño para toda la vida? (GPA, 2011) (en “Voces que deben escucharse. Opinión del club de padres adoptivos y futuros adoptantes). El día 24 de enero de 2011, el diario *El Ciudadano* publicó una nota bajo el título “Se necesitan más familias sustitutas para niños en riesgos”. El grupo de Padres adoptivos y futuros adoptantes expresa su opinión sobre algunos puntos del artículo mencionado. Revista *Ser y Sociedad*, 2011.

Al exponer el caso particular de la niña que se encontraba alojada desde los cuatro meses en su casa y que en el momento que hacía público su reclamo se estaba trabajando para que la niña quedara definitivamente al cuidado de unos tíos paternos, la familia solidaria decía:

“Ellos viven en una situación muy precaria y cuando la llevamos a los encuentros establecidos, llora, se enoja y al regreso hace síntomas. Es evidente que reacciona como puede a algo que no le gusta, pero las autoridades se niegan a aceptar que se debe a la revinculación con su familia” (Familia solidaria, 2012).

Según señalaba la Subsecretaría, cuando se dio mayor escala al programa de Familias Solidarias al comienzo de la gestión socialista todavía no se había creado el RUAGA, ni se había sancionado la LP, por lo tanto muchas de las familias que se anotaron tenían intenciones de adoptar y el programa no decía nada respecto a la imposibilidad de anotarse con ese propósito. Consecuentemente, muchos niños y niñas ya hacía entre tres a cuatro años que vivían con estas familias alternativas. En esos casos, y frente a los conflictos planteados, la Subsecretaría estaba trabajando con los jueces para habilitar a *esas* familias como adoptantes, sin embargo tenían presente que ese no era el propósito del Programa: “vamos a apoyar que sea esa la familia adoptante, siempre cuidando no desmaterializar el programa y dejar claramente que una cosa es el Programa de Familia Solidaria y otra es el Programa de adopción” (Entrevista, JG, 2011).

En contraposición al GPA, la Subsecretaría consideraba que el Programa era un recurso para trabajar la desinstitucionalización de los infantes con la idea de *ir secando los institutos*, entonces no se podía contemplar la posibilidad de que los niños y niñas fueran adoptados por las mismas familias solidarias. Era imprescindible que se reconocieran las diferencias ya que en el momento de tomar medidas excepcionales, las familias biológicas seguían teniendo la patria potestad y era muy factible que luego de un *buen trabajo* con las mismas los infantes pudieran volver con sus orígenes.

“sigo sosteniendo que es muy importante que la Provincia cuente con un plantel de familias que puedan hacer este laburo, de recibir un niño, trabajar con un equipo cuáles son las posibilidades, pero no con esa desesperación por quedárselo, porque eso es también definir un escenario (...), lo que pasa es que en este afán del patronato de borrar a la familia biológica, de inhabilitarla, entonces la cuenta te da si vos querés llevarte un chico a tu casa, ¿por qué no lo vas a poder adoptar? Pero en el lugar del Estado donde vos tenés que trabajar hasta agotar todos los recursos con la familia biológica, puede ocurrir que producto del proceso la familia se fortalezca y el niño vuelva. Andá a decirle a una familia que quiere adoptar, que está desesperada por tener un niño, que se lo ha pasado años y años yendo por todos lados, no, mirá, a los ocho meses vuelve con la madre, es una locura eso” (Entrevista, PG, 2012).

Así, la Subsecretaría se oponía a los reclamos y resistencias de las familias solidarias compartiendo lo que consideraban un argumento que se había establecido en la SENNAF: las familias que se anotan en el RUAGA no pueden estar anotadas en los programas de acogimiento transitorio de niños y niñas. Sin embargo, sospechaban algunas mañas y constataban el accionar de otros grupos que históricamente tuvieron participación en la *colocación* de niños y niñas que se resistían a ceder esas potestades. Como lo señalaban en la Subsecretaría, las familias que se anotan para ser familia solidaria no pueden ser familia adoptiva, no pueden estar en los dos lugares. Sin embargo, referían “ahora, si alguna vez alojaste a un niño y te vas de ahí y te anotás en el Ruaga, bueno capaz que eso se pueda, a lo mejor lo están haciendo, yo no lo sé” (Entrevista, PG, 2012).

Sumado al GPA, la más férrea de las oposiciones que ha sufrido la Subsecretaría se ha protagonizado por los Hogares de Tránsito<sup>209</sup> de la ciudad de Santa Fe. Esta institución tenía convenio con el Ejecutivo para alojar niños y niñas

---

<sup>209</sup> El grupo Hogares de Tránsito se formó en 1985 con familias que voluntariamente colaboraban con los Juzgados de Menores y con la Secretaría del Menor “asumiendo la custodia, en sus hogares, como un miembro más de la familia, a bebés y niñitos no mayores de 4 años. En general, estos niños y niñas necesitan una contención y, en la mayoría de los casos, una atención especial respecto a su salud biopsicosocial que sólo puede ser brindada en el seno de un hogar y a través del afecto de una familia (aunque sea “prestada”), hasta que se resuelva su situación legal”. (Hogares de Tránsito, blogspot, 2013).

de corta edad con medida excepcional. En ocasiones, cuando los infantes ingresaban a los hogares de tránsito, comenzaban a tener contacto con familias allegadas<sup>210</sup> a la institución con la intención de brindar un apoyo y en muchos casos de adoptar los pequeños. En algunas de las situaciones donde se trabajaba la re-vinculación con la familia de origen, se encontraban con la negativa de los matrimonios, que provocaba un escándalo público. Esa desaprobación de los hogares se argumentaba por la condición de pobreza de los padres y que *en interés del menor* no era justo devolver a aquellos “chiquilines” que habían conocido otra forma de vida. Según relataba la Subsecretaría en relación a uno de los casos trabajados:

“Fue muy denso, me llamó todo el mundo. Ellos tenían a dos niños y nosotros trabajamos con la familia de origen y en un momento se evaluó que estaban en condiciones de volver. Los chicos estaban con medida excepcional y era la primera restitución a la familia biológica, en Santa Fe (...) con una abogada pidieron su derecho a recuperar a los hijos, luego tuvieron una tercera nena que estaba en perfectas condiciones, ¿no estaban imposibilitados de criar a los niños entonces? En un momento se llegó a la cuestión de que los hogares en tránsito tenían todo de peluche y estos eran padres pobres, tenían que ir a vivir al barro y la humedad. Entonces, ¿cómo le vas a cambiar esa forma de vida? Pero el detalle era que eran los padres” (Entrevista, PG, 2012).

---

<sup>210</sup> Durante el 2013 conmocionó a la ciudadanía santafesina el caso de MJ, quien a poco tiempo de nacer fue alojada en un Hogar de Tránsito y paulatinamente comenzó a tener relación con una pareja, la familia Serra, allegada al hogar, hasta que la niña terminó alojada permanentemente con ellos. Cumplido el plazo de la medida excepcional, la jueza de familia dispuso el estado de adoptabilidad y decidió llamar a otra familia anotada en el RUAGA, ya que no tenía conocimiento de la irregularidad de esta situación, pensando que se encontraba con el Hogar de Tránsito. En ese contexto los Serra iniciaron una campaña pública denunciando a las autoridades de no tener en cuenta a la niña, de no escucharla y de que esa *entrega* a una nueva familia iba a causarle más daño. Además, la familia *depositante* estaba inscrita en el RUAGA. Lo que reclamaban era no tener prioridad por haber cuidado a la niña tanto tiempo. Este pedido fue acompañado por organismos de derechos humanos, organizaciones sociales que desarrollaron marchas de reclamo. En un primer momento, la niña fue alojada en otra familia bajo la tutela de la Subsecretaría ya que la jueza interpretaba que “el Estado tiene obligación ineludible de proteger a los niños y de evitar que no sean ilegítimamente apropiados”, sin embargo, luego de la presión pública por el caso, la Cámara de Apelación en lo Civil de Santa Fe falló a favor de los Serra otorgándoles una guarda pre-adoptiva de la niña. Ver: “La jueza de familia habla sobre el caso MJ”; “La pequeña MJ volvió a los brazos de la familia Serra”.



En consonancia con los albores del Patronato estatal, estos grupos se piensan a sí mismos como *salvadores de los niños* e intermediadores entre las familias connotadas positivamente y los niños y niñas en *riesgo social*, por lo tanto la operatoria consiste en alojar para que el tránsito permita el encuentro. Sin dejar de precisar las buenas intenciones con que pueden estar motivadas estas acciones, lo que demuestran es la vigencia y profundización de modelos de protección social premodernos donde la ayuda y la solidaridad son fundamentos cardinales de los arreglos institucionales. En este sentido, el Organismo de aplicación acompaña este proceso con su propio Programa, cuyas consecuencias pueden ser de mayor conflictividad para los niños y niñas de lo que quiere evitar.

“Qué hacían estos hogares en tránsito (...) alojaban a un niño con medida excepcional, inmediatamente empiezan a ubicarlo entre sus familias, ellos tienen como un sistema de adopción y además la gente lo tiene totalmente aprobado porque dice ‘en vez de que lo tenga el negro falopero del padre mejor que se críe con esta familia, y además ellos son mucho más eficientes que ustedes en el Estado, que están veinte años y no consiguen nada’. Realmente apartado de la ley pero con la aprobación de todo el mundo. En nombre de la caridad” (Entrevista, subsecretaría, PG, 2012).

La familiarización del cuidado refuerza la individualización de la política social hacia niños, niñas y adolescentes que redundará en el tratamiento desigual de los problemas que padecen las familias ya que el mismo depende de las evaluaciones de los equipos profesionales y de la existencia de recursos disponibles en el momento del abordaje de las situaciones particulares. Esos equipos están conformados heterogéneamente; en la mayoría de los casos, como en las comunas pequeñas, no cuentan con profesionales capacitados en la temática o quienes toman las decisiones son los policías, las maestras o los médicos, lo que nos muestra que, lejos de formar un ámbito idóneo para el abordaje de las problemáticas, es un indicador de debilidad de la capacidad estatal para liderar procesos de producción de políticas públicas.

Es imprescindible indicar las diferencias con el feminismo socialista que analizaba la ciudadanía infantil teniendo en cuenta la condición de obreros tanto

de los padres como de las madres de los sectores populares. En función de esta clasificación, las propuestas llevadas adelante propiciaban la *desfamiliarización* del cuidado y la educación complementando a la escuela a través de la constitución de servicios públicos. El desplazamiento neoliberal desde la provisión de servicios a la atención de la demanda focaliza e individualiza en las familias los problemas de alcance sistémico ocultando la cuestión social y ontologizando las desigualdades sociales. Este rasgo excede las tradiciones políticas doctrinarias y se instala como un determinante de la conformación de lo social sin que pueda ser interpelado, al decir de Rancière, como acontecimiento *político*. Según la misma subsecretaría,

“hay una cuestión que excede a si es una gestión tal o cual, tiene que ver con cómo se ubica esta parte de la infancia con la que trabajamos nosotros, yo creo que (...) cuando se piensa en políticas de infancia se piensa en salud, educación, cultura. Acá también pasaba lo mismo, cuando eran políticas de infancia era el Tríptico de la Infancia<sup>211</sup>, lo otro queda siempre oculto, siempre en otro plano (...) a partir del 2001 la demanda viene de lo social crudamente y a mí me parece que el Estado no pudo reposicionarse en la cuestión de la demanda, siempre corrimos detrás, eso fue una bola de nieve que se fue agrandando (...) con paradojas complicadas en el sentido de que uno trabajaba en áreas de promoción de derechos y no los garantizaba” (Subsecretaría, entrevista PG, 2012).

#### **VIII. d. Sobre las rectificaciones de las medidas excepcionales**

Las dificultades en la implementación de la LP tuvieron su eco en los Juzgados de Familia, no sólo por los reclamos de las familias solidarias sino porque la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial estuvo mediada por los desacuerdos que se habían expresado en las reuniones sobre la reglamentación

---

<sup>211</sup> El Tríptico de la Infancia está formado por tres grandes propuestas lúdicas y pedagógicas emplazadas en distintos espacios urbanos de la ciudad y gestionados a través de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Rosario: la Granja de la Infancia, el Jardín de los Niños y la Isla de los Inventos. En ellas se desarrollan actividades recreativas, experimentales y de creaciones múltiples que los niños y niñas pueden compartir con los adultos que los acompañan.

y no se habían podido plasmar en la misma a causa de las resistencias de la Subsecretaría de darle mayor participación a los Jueces de Familia.

Así, los magistrados reclamaban que las medidas excepcionales eran solicitadas sin ningún tipo de formalidad y en muchos casos con los tiempos vencidos desde el Ejecutivo, no conforme al derecho administrativo ni a la misma LP; al mismo tiempo frente al vencimiento de las mismas reconocían que existía un “vacío legal” para poder actuar acercando el instituto de la adopción y acortar el tiempo de los juicios de suspensión de patria potestad. Estas preocupaciones fueron expresadas en dos Plenos denominados Bravo<sup>212</sup> I y Bravo II, donde todos los Jueces de Familia de Rosario acordaron los requisitos que el Organismo de aplicación debía cumplimentar para solicitar el control de legalidad, los alcances de su rol en las medidas y el procedimiento para que los niños y niñas en donde se solicitaba una guarda preadoptiva estén el menor tiempo posible en una “situación irregular ahora de carácter jurídico” (Bravo II, 2011).

A través del primer Pleno los Jueces intimaron a la Subsecretaría a corregir los pedidos de medidas excepcionales apuntando que su accionar se alejaba del Estado de Derecho y que de esta manera no se daba a los ciudadanos las garantías en los procedimientos.<sup>213</sup>

“Cuando sale la 12967 y la competencia empieza a ser nuestra, tuvimos algunas dificultades con la autoridad local de implementación de la ley porque trabajaban de un modo un poco, a mi juicio, caótico (...) antes del Bravo nos encontrábamos con resoluciones fundadas en actas sin firmas; ese tipo de cosas inexplicables por la vorágine del trabajo no las podíamos admitir. Un juez de familia es un juez civil entre otras cosas y, además, porque estamos hablando de un funcionario público y un funcionario público tiene que trabajar con las normas del derecho administrativo” (Entrevista juez de familia, MM, 2011).

---

<sup>212</sup> Bravo es el caso que dio nombre a los dos plenos: era el reclamo de un padre sobre la medida excepcional resuelta por el Poder Ejecutivo, donde se veían las falencias procesales de la misma.

<sup>213</sup> En Bravo I, “Amén de ello y rigiendo en nuestra provincia el estado de derecho, la forma republicana de gobierno y las garantías constitucionales de debido proceso y de defensa en juicio, la emisión de un acto administrativo por resolución fundada y su notificación son esenciales en pos de poner en acto esas garantías” (Bravo I, 2009).

En el segundo se estableció que las familias que pretendían hacer un reclamo por las medidas y el accionar del Poder Ejecutivo debían presentarse en el lugar referido y en especial se acordó que en las medidas excepcionales los jueces no sólo debían controlar formalmente la medida sino que debían ampliar ese criterio para observar las cuestiones de fondo, por lo tanto el control de legalidad comprendía “necesariamente un control de razonabilidad de la medida adoptada” (Jueces de familia, Pleno Bravo II, 2011).

“para nosotros en el trabajo vamos más allá (...) establecemos con claridad que el control de legalidad es un control de legalidad formal y de razonabilidad, entendiendo razonabilidad en términos constitucionales, es decir la correspondencia entre el medio elegido y el fin que se pretende llegar a alcanzar” (Entrevista juez de familia, MM, 2011)

La ampliación de las facultades a los Jueces de Familia comprendía también que en los casos donde el acto administrativo no llegaba a quedar firme en el momento de la separación de los niños y niñas de sus grupos familiares los jueces podían establecer una fecha para poder computar luego el momento en que se vence el plazo de la medida excepcional. Además, una vez vencido el plazo y si se solicitaba por parte del Ejecutivo que se otorgara una guarda pre-adoptiva, los Jueces de Familia debían constatar la situación de los niños y niñas en cuestión, citar a los padres, al Defensor General y dictar ese *estado* si lo consideraba pertinente. En el caso de que los padres se opusieran, se “imprimirá al trámite proceso ordinario y se designará tutor especial para el niño” (Bravo II, 2011).

La propuesta de los Jueces recogía la inquietud del GPA de que se modifique la LP para que los magistrados tuvieran herramientas con el objetivo de agilizar los trámites de adopción. En ese sentido, apoyaban también que pudieran revisar las medidas y tuviesen mayores libertades para incidir en la decisión de los plazos y en las resoluciones que la Subsecretaría presentara. Sin embargo, el Poder Judicial enfatizaba que debía darse el derecho de defensa de los padres y que debía hacerse un proceso breve pero conforme al respeto de todas las partes.

“una crítica que se hacía era que esta gente ya tuvo oportunidad de defenderse desde el Poder Ejecutivo, lo que sucede es que a diferencia del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial es la jurisdicción, implica una persona que pide y otra que se opone, nosotros no podemos vulnerar el derecho de defensa a un juicio de los padres, que para eso hay que hacer un proceso breve, porque ya tuvo participación en el Poder Ejecutivo, lo suficientemente ágil, pero a su vez proteja el derecho de defensa de todos, y una solución que nosotros proponemos es que en este juicio, que nosotros llamamos juicio de oposición (...) si el papá o la mamá se oponen, el chico tiene que tener una representación individual, es decir, no está representado por su padre porque esa patria potestad está al menos cuestionada” (Entrevista, juez de familia MM, 2011).

Según la Subsecretaría, las modificaciones sobre las medidas excepcionales eran argumentadas por los jueces por el vacío legal y además porque consideraban que el Poder Ejecutivo tenía demasiado poder en las decisiones, por lo tanto se corría el riesgo de que, si el funcionario de turno resultaba una persona inadecuada, no había controles suficientes que establecieran mayores garantías. Hasta el momento de su modificación, la LP establecía en el control de legalidad que los jueces podían rechazar la medida pero no podían modificar ni plantear alguna alternativa, sólo volvía al organismo para que se presentara otra propuesta. Como señalaba la Subsecretaría, “el juez decía ‘todo el poder de decisión lo tiene el Ejecutivo y a mí me da cosa que esto quede en el poder del funcionario de turno porque en algunos momentos puede haber muy buenos funcionarios y en otros momento no. Entonces va a quedar a discrecionalidad. Ellos, igual, toda la vida, si algo ha caracterizado al Poder Judicial es la discrecionalidad, cuando la tienen otros parece que es espantoso. Y hubo que hacer una negociación (Entrevista, PG, 2012).

Esas razones fueron las que los diputados que llevaron adelante el proyecto de reforma apreciaban en el funcionamiento, sumado a un escollo que debían sortear los directores de los hogares cuando debían resolver la cuestión de la representatividad de los niños y niñas alojados en lo cotidiano<sup>214</sup>. Como

---

<sup>214</sup> El hecho de que la LN no estableciera que la medida excepcional equivale a una suspensión de la patria potestad; se presentan múltiples conflictos que no están resueltos: “la 26061 no modificó

señalaba una de las diputadas, el proyecto modificaba el artículo 65 sobre el control de legalidad para garantizar otra mirada y una posibilidad de apelar las decisiones que se toman. Así se expresaba una de las diputadas,

“Como decía un juez en una charla, es muy probable que un equipo, aun siendo un equipo interdisciplinario (...) puede enamorarse u odiar a una persona, una familia, un niño, una niña; hay cuestiones emocionales, humanas, de empatía o antipatía o rechazo, de valoraciones positivas y negativas desde los propios prejuicios o de la propia experiencia, entonces tiene que haber mecanismos que ofrezcan un poco más de garantías” (Entrevista, diputada LA, 2011).

Como resultado de estas apreciaciones y presiones, el proyecto de modificación de la LP contempló la modificación de los artículos sobre el control de legalidad introduciendo en el cuerpo del texto procedimientos para poder arribar a la adoptabilidad de los niños y niñas una vez vencidos los plazos de las medidas excepcionales, y si no existiesen familiares dispuestos a hacerse responsables de los mismos.

#### **VIII. d. 1. La ley reformada**

Las diferentes propuestas de modificación se discutieron en el Consejo Provincial que entró en funcionamiento en abril del 2010. La Subsecretaría, tomando conocimiento de las intenciones de modificarla, intentó transformar en el cuerpo del texto varios artículos. Se destacan el artículo 8 y el 67. El primero, referido a las posibilidades del organismo de aplicación de la ley de exigir a los municipios y comunas la conformación de los SL y prestaciones de los diferentes efectores públicos. El segundo intentaba incorporar en el presupuesto la intangibilidad, la progresividad y la especificación de las partidas presupuestarias. El último fue defendido por el nodo Rosario y en especial por el Foro, que solicitaba se ampliaran los recursos con los que contaba la Subsecretaría.

---

el Código Civil, no dice que la toma de medida excepcional equivale a una suspensión, o a una semisuspensión, no sé, una nueva figura que signifique algo (...) lo venían planteando las directoras de los hogares, yo antes, con la Ley de Patronato, tenía al Juez de Menores que se hacía cargo, entonces si el chico iba a la escuela a Cosquín yo le pedía al Juez de Menores, hacía la nota, autorizaba y se hacía cargo frente al seguro de la escuela. Ahora, muy lindo todo esto pero quién firma por el chico” (Entrevista, diputada LA, 2011).

Los jueces de familia remitieron sus inquietudes ya señaladas a los diputados Gastaldi y Aranda, quienes presentaron las modificaciones resultantes, que terminaron con la sanción definitiva en diciembre del 2011, a días de que culminaran los mandatos en la legislatura. Así, quedaron modificados los artículos sobre las medidas excepcionales, incorporando en el artículo 51 la facultad de los jueces de dictaminar el inicio, las prórrogas y el plazo máximo de vigencia al momento de resolver el control de legalidad. A su vez, se estableció que no es necesario el patrocinio letrado para la presentación del pedido de medida excepcional por parte de la Subsecretaría y que los trámites judiciales no deben ser obstáculo para que se tomen medidas urgentes de ser necesario (Art. 63). Se incorporó el control de razonabilidad (Art. 65) y la potestad del juez de citar a las partes para resolver definitivamente la medida; para tal fin “se dará intervención al Defensor General” y el Juez de Familia “adoptará todas las medidas que considere pertinentes en orden a proteger el superior interés de los niños comprendidos” (Art. 66). Asimismo, se anexa que en caso de oposición de los padres, el juez nombrará un tutor especial y se dará un plazo de diez días para ofrecer pruebas. Si no “hubiera oferta probatoria se dictará sentencia en un plazo de cinco días, caso contrario se proveerá la prueba ofrecida y designará audiencia de vista de causa en un plazo no mayor a treinta días”, transcurrido el cual el juez dictará sentencia en el plazo de cinco días (Art. 66 ter). Finalmente, si se llega a declarar el estado de adoptabilidad, se procederá conforme a lo previsto en la Ley de Adopción a los fines de otorgar una guarda preadoptiva (Art. 66 quater).

El proceso de implementación de la LP muestra la complejidad del entramado de lo social en este nuevo ensamblaje pos social que habilita canales de circulación de niños y niñas sobre la base de evaluaciones múltiples que tienden al refinamiento de los mecanismos que facilitan el pasaje de las familias “riesgosas” hacia las familias cuidadoras, sean éstas ligadas a los padres biológicos o a las familias adoptantes. Si bien este tránsito estuvo presente desde el ensamblaje colonial, hoy se graba como uno de los rasgos sobresalientes de esta nueva forma de articulación social, al debilitarse la existencia de instituciones de alojamiento y al no reemplazar esas modalidades con otras acciones gubernamentales que se orienten a brindar servicios apuntados a abordar conflictos y problemáticas codificadas socialmente.

Contrariamente, la individualización de lo social se traduce en la familiarización de los derechos de la infancia y, con ellos, las obligaciones del cuidado redundan en mayores aprietos en aquellas familias que se encuentran viviendo en condiciones de pobreza y a las que se responsabiliza por sus carencias. Poco o casi nada de las aspiraciones de la Convención se logra plasmar en la implementación de las políticas de gobierno de la infancia. Los intereses particulares de los actores involucrados han predominado por sobre el interés público de promover, proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.



## Capítulo IX

### Conclusiones

Protecciones debidas nos remite a la mítica deuda de una generación hacia otra y al mismo tiempo a un compromiso ético por dar parte a los que no la tienen en nuestras sociedades tan desiguales.

En este sentido las protecciones son condición indispensable para constituirnos en sujetos y también en ciudadanos, por lo tanto, considerar a las familias como responsables prioritarias para asegurar el disfrute y efectivo ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes no debería deslizarse hacia una privatización de los mecanismos que hacen posible la reproducción social. Justamente, las políticas, programas y dispositivos gubernamentales que suponen fortalecer el rol de las familias precisan ser inscriptos transversalmente en un análisis de los procesos colectivos de (des)integración social intergeneracional.

Tal es así que el abordaje de los derechos de los infantes desde los *paradigmas* enfrentados reduce la capacidad de iluminar dos tópicos imprescindibles para comprender la política social de infancia actual. Por un lado, supone una historización evolucionista y endógena desconociendo la complejidad y la funcionalidad de las instituciones creadas en su contexto. Por otro lado, desconoce un núcleo de tensión irreductible que se despliega en la relación siempre conflictiva entre los niños, las niñas y los adolescentes y aquellos que tienen la responsabilidad de cuidar, guiar, acompañar la minoría de edad.

Desde la perspectiva genealógica, la construcción de los ensamblajes nos ha permitido rastrear de manera holística las formas que adquirieron los lazos sociales a través de las codificaciones de determinados problemas en torno al *gobierno de la infancia*. Por un lado, el devenir sincrónico nos muestra la relación recíproca que existe entre las modalidades de ejercicio del poder político, los discursos científicos, las racionalizaciones morales y los saberes prácticos. Al mismo tiempo, las circunstancias de los arreglos institucionales y los agentes profesionales que conforman lo social y las características de las familias.

Por otro lado, la diacronía nos advierte de las inflexiones, los desplazamientos, las desterritorializaciones de los elementos del ensamblaje provocadas en muchos casos por contingencias exógenas y opacidades que requirieron del esfuerzo y la búsqueda de nuevos mapas cognitivos y la mutación de las tecnologías de gobierno.

Explorar el ensamblaje colonial nos viabiliza la comprensión de las condiciones de posibilidad del ensamblaje moderno y los linajes presentes en la actualidad. En una sociedad estamental, la autoridad del jefe de familia se traducía en el *gobierno* de la casa, los bienes y las personas. Así las autoridades del Cabildo a través de los Defensores y Jueces de menores intervenían sólo en los conflictos domésticos agudos a través de las mediaciones entre los miembros de la familia y la autoridad paterna o en los casos en que se producían desavenencias en los *depósitos de menores*. El afianzamiento del orden patriarcal era condición del orden público, como muestra la normativa de los bandos de buen gobierno de la época con el objetivo de *arreglar* las familias. Esta misma circunstancia motivó la creación de instituciones específicas para ocultar los nacimientos ilegítimos y dar un lugar a quienes quedaban sin guía.

Así, las prácticas de alojamiento de los expósitos, huérfanas y huérfanos desarrollaron campos de saber inéditos hasta ese momento, prácticas de cuidado e instrucción de niñas y niños que pronto fueron convirtiéndose en dispositivos disciplinares. El *depósito* de menores de edad para su *cuidado y servicio recíproco* constituyó la base del desplazamiento hacia la *colocación*, apropiación en muchos casos ilegal del cuerpo, la identidad y el destino de los chicos y chicas indígenas.

Las tecnologías de *gobierno de la infancia* que se amalgamaron en una razón gubernamental fragmentaria, intermitente, contradictoria, mutaron y se redefinieron al compás del control poblacional que implicó la reducción de los *otros internos* primero y la normalización de los obreros inmigrantes después.

La afluencia masiva y la participación política de los obreros inmigrantes fueron articulando un escenario de conflictividad sobre el cual se desplegaron los nuevos discursos de la cuestión social infantil. Durante este pasaje podemos percibir el surgimiento de pensamientos modernos. Por un lado, las pretensiones de un territorio unificado y el establecimiento de un ordenamiento jurídico que tuvo como objeto la regulación pública de la vida privada de la población a través

de la familia. Por otro, los discursos sobre la perfección física, moral e intelectual de un pueblo, sumado a los procedimientos educativos y sanitarios para alcanzar un orden social civilizado en un contexto de relación recíproca entre libertad, peligro y control.

Los discursos científicos sobre la peligrosidad, la degeneración, la prevención de los infanticidios y los abandonos que proponía la medicina y la psiquiatría se amalgamaron con los de las Sociedades de Beneficencia, quienes sospechaban que los padres usaban los establecimientos para desentenderse de la crianza de los menores y luego los retiraban cuando se encontraban en edad de trabajar. Esa enunciación moral sobre el *abuso* de las familias usuarias provocó el descentramiento de la mirada desde los infantes y las instituciones de alojamiento hacia los adultos responsables. Este desplazamiento fue la condición de que se fuera consolidando la necesidad de que el Estado fuera quien asumiera y ejerciera la patria potestad de quienes se encontraban *abandonados* y en *peligro* o debían *reformarse*. A su vez, pudimos rastrear otros discursos que intentaban explicar los conflictos con los menores de edad desde un enfoque que introducía la variable de la división y opresión de clases sociales y que ensayaron propuestas de prestaciones colectivas hacia los niños y niñas de padres trabajadores y quedaron velados hasta la actualidad.

El Patronato Estatal recogió discursos discordantes y fue configurando un entramado tutelar que se expandió en los diferentes sectores gubernamentales; así, Tribunales de Menores, Junta Nacional de Patronatos de Menores, las instancias de abordaje del binomio madre-hijo de la medicina junto a los arreglos de las sociedades de beneficencia intentaban dar respuestas a los problemas de los menores de edad de las familias más vulnerables.

En el ensamblaje moderno se originó un incesante proceso de complejización y consolidación de *lo social* alimentado por las producciones científicas y las tecnologías que habilitaron la socialización de los riesgos de la vida activa a través de las protecciones ancladas al trabajo. Mientras las unidades domésticas hegemónicamente se conformaron en familias nucleares, se produjo la mayor diversidad y compactación del ensamblaje, en el que podemos analizar las disputas por la asistencia y en especial la trayectoria controversial que argumentaba que el carácter singular de los servicios prestados, primero por la Junta de Patronatos y luego por la Dirección de Minoridad, requerían de la

conformación de un sector especializado y articulador de la protección hacia niños, niñas y sus familias dentro de las políticas públicas sectoriales.

El ensamblaje moderno encuentra su punto de inflexión con las mutaciones del capitalismo global hacia la perspectiva neoliberal del arte de gobernar. Los tópicos más sobresalientes en el montaje pos-social se refieren a una asistencialización de la política social, cuya protección se había vinculado al salario de los trabajadores, y un desplazamiento desde la provisión de servicios de atención institucionalizados hacia la asistencia focalizada a las familias y los niños, niñas y adolescentes en riesgo. En este sentido, la individualización y la incitación a resolver problemáticas que exceden la voluntad de aquellos que las padecen parece ser un rasgo preponderante en la contemporaneidad.

Paradójicamente, en el último cuarto del siglo XX asistimos a la desterritorialización y universalización de los derechos de niños, niñas y adolescentes inscriptos en el sistema de Naciones Unidas. El modelo ético normativo de los Derechos Humanos y el énfasis puesto en lo que se conoce como la segunda generación de derechos le confiere a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño un enorme valor político ya que expresa un consenso internacional universal de todos los Estados que suscriben a ella y por lo tanto una ambición de efectivización mayor, puesto que el acento se focaliza en la condición de *integralidad* de los derechos conferidos y la necesidad de la progresividad de las prestaciones para hacerlos efectivos.

Sin embargo, pudimos notar también la *familiarización* de los derechos de niños y niñas y los resabios de las concepciones benevolentes en *interés del menor* en contraposición a las de *interés superior del niño* como principio garantista. Si bien este privilegio de las familias intentaba desterrar la intervención tutelar del Estado que no había provocado más que discriminaciones y violaciones sistemáticas a la integridad de los infantes y de quienes eran sus adultos responsables, este corrimiento ha sido funcional a la economización del ejercicio de poder del Estado tomando un rol subsidiario.

Así, el reforzamiento del imperativo de las funciones protectoras de las familias, al punto de una naturalización, parecería acompasar la multiplicidad de arreglos familiares (monoparentales, homosexuales, ensambladas, etc.) y la diversidad en los modelos de convivencia y crianza en la actualidad. Esta *flexibilidad o relajamiento* cultural y normativo sobre las formas que adquiere la

familia es inversamente proporcional al imperativo de que sean ellas las que encuentren la manera de autogestionarse a sí mismas activamente cumpliendo con las expectativas sociales de su reproducción. Esta lógica nos envía a una reprivatización de la cuestión social infantil al inscribirse selectivamente los problemas de niños y niñas en el ámbito doméstico.

El hallazgo y el análisis de los datos empíricos de documentos internacionales como los del IIN nos han posibilitado visibilizar las racionalidades políticas diagramadas para dar operatividad a la CIDN en Latinoamérica desde una orientación neoliberal y la influencia doméstica de esos enfoques. Por lo tanto, encontramos en el Sistema de Protección Integral de Derechos que se discute en la Ley Nacional un parecido de familia con esta propuesta.

Sin embargo, la emergencia de categorías de análisis como las de *integralidad estatal horizontal*, *integralidad estatal vertical* e *integralidad territorial comunitarizada* dan cuenta de las controversias, resistencias y heterogeneidades de las posiciones que dieron forma al andamiaje propuesto para tornar la CIDN en políticas públicas en el país.

Mientras en la *integralidad estatal horizontal* se reflejaba la perspectiva que pretendía afianzar las políticas sectoriales universales intentando reemplazar el organismo centralizado de planificación de políticas específicas por un Consejo interministerial que fortaleciera una base de protecciones, desde la *integralidad estatal vertical* se reconoce la ascendencia de los discursos que pretendían conformar un organismo autónomo que combinara prevención y asistencia especializada. Si bien existen hondas diferencias en estos argumentos, tienen la coincidencia en poner al Estado como principal responsable y garante de los derechos. Por último, la *integralidad territorial comunitarizada* enfatiza la co-responsabilidad del Estado, la sociedad civil y las familias en la construcción de estrategias singulares de articulación de bienes y servicios territorializados. Su característica nodal es desplazar la centralidad de la oferta hacia la atención de la demanda delimitada por las situaciones de *vulneración de derechos* que pretende abordar agotando los recursos sectoriales, familiares o comunitarios.

Los tópicos escrutados en estos apartados profundizan y complejizan el proceso de adecuación para comprender que no se trata sólo de constatar cuánto se cumple la CIDN, ni de las resistencias culturales a los cambios, sino de vislumbrar cómo el emplazamiento de nuevas tecnologías de gobierno de la

infancia, como las medidas de protección de derechos, produce efectos en la formación de enunciados que se inscriben en la lógica de reproducción social pos-social.

Así, el principio de co-responsabilidad entre todas las áreas del Estado, las organizaciones sociales y las familias para hacer efectivos los derechos de los infantes, tiende a homogeneizar las expectativas, obligaciones y compromisos asumidos. Tal es así que el Estado se convierte en un promotor de iniciativas asociativas que ha propiciado la reconceptualización de la función de los organismos de protección en modalidades de *acompañamiento familiar* una vez detectadas sus falencias en la crianza de los infantes.

La construcción de estrategias de intervención singularizadas en las familias, a los fines de lograr una adecuación entre los recursos disponibles y las trayectorias familiares alienta efectos individualizadores y de responsabilización ya que los logros alcanzados en la protección de los derechos de los infantes dependen de cómo, por un tiempo estimado, los responsables de los niños y niñas resuelvan las *amenazas de vulneración de derechos*. Por lo tanto, las propias familias se convierten en amenazadoras para los niños y niñas en aquellos contextos donde los logros no llegan a obtenerse. Así los problemas sociales son percibidos como disposiciones psíquicas de los individuos y se promueve la resolución biográfica de contradicciones que tienen alcances sistémicos.

Por lo tanto, los enunciados que intentan delimitar, nombrar los objetos de intervención como *las amenazas de vulneración de derechos y la vulneración de derechos* adquieren un carácter polisémico y se convierten en piezas funcionales al proceso de individualización de lo social ya que la semántica discursiva de las problemáticas tiende también a codificarse de manera singularizada.

En la provincia de Santa Fe las tendencias antes señaladas encuentran sus propios matices. El análisis del entramado burocrático y las disputas de intereses e ideologías de diferentes sectores dieron como resultado el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes santafesino.

La plataforma reticular creada para abordar las *situaciones de vulneración de derechos* que la ley provincial y en especial su reglamentación han postulado, decantan, como uno de los rasgos más sobresalientes, en un dispositivo de arbitraje social y evaluación constante de los grupos familiares. Este proceso se debe a la confluencia de varios factores. Por un lado, la asimilación de los

Servicios Locales a la conjunción de las instituciones que existen en el nivel local territorial invalida las posibilidades de habilitar canales de demandas o reclamos de las familias cuando es el Estado el que no cumple o violenta los derechos de niñas y niños, visibilizando de este modo las dificultades familiares para llevar adelante el cuidado de los menores de edad.

En esta misma línea, la ausencia del Servicio Local como ente gubernamental y el imperativo hacia los gestores y profesionales de diferentes áreas estatales de articular los prestaciones existentes como forma de materializar las *medidas de protección de derechos*, sumado a la ausencia o carencia de nuevas modalidades institucionales que brinden servicios y bienes para abordar conflictos o problemáticas codificadas socialmente, genera que el supuesto fortalecimiento de los grupos familiares se convierta en acciones dispersas y fragmentarias que tienen un impacto de baja densidad y cuyo fracaso culmina con la culpabilización de los sujetos objeto de la intervención.

Estas tendencias se complejizan si tomamos en cuenta que las tareas diagnósticas sobre *las amenazas de vulneración de derechos* son llevadas adelante, en el mejor de los casos, por equipos profesionales cuyas incumbencias están marcadas por otros objetivos institucionales como pueden ser las áreas educativas, de salud, o asistenciales. Por lo tanto, en los Servicios Locales reducidos al primer nivel de intervención, las evaluaciones de las posibilidades con que las familias cuentan para poder hacer frente a los *riesgos* a los que están expuestos sus hijos e hijas y los recursos que deben brindarse para *fortalecer su rol* pueden caer en imágenes y concepciones naturalizadas de las conductas familiares.

Por otro lado, la relación de los Servicios Locales con las Delegaciones Regionales (segundo nivel) adquiere una complicación particular, ya que las primeras demandan la intervención de las segundas para que adopten las *medidas excepcionales*. El imperativo de articulación entre el primer nivel y el segundo nivel del Sistema tiende a agudizar conflictos pues las Delegaciones Regionales solicitan la documentación y cuentan con todas las acciones realizadas en el primer nivel para argumentar y legitimar la separación de un infante de su grupo familiar. Por lo tanto, no sólo se evalúa a las familias a través del registro antes señalado sino también a quienes llevaron adelante esas intervenciones, lo que abre un campo de disputas difíciles de arbitrar.

A su vez, una vez tomada la medida no quedan claras las incumbencias de los organismos en el *acompañamiento familiar* para revertir la situación, ni cuáles deberían ser las reparticiones que habiliten los recursos para llevarlos adelante.

Esta dispersión se suma al hecho de que en la provincia las medidas excepcionales tienen un término máximo de duración. Es interesante indicar, como ya señalábamos, que si bien la intención de poner un plazo definitivo tenía como finalidad no eternizar a los chicos y chicas en las instituciones y *movilizar* al Ejecutivo para que formule las políticas públicas necesarias, por todo lo indicado anteriormente ese tiempo de descuento se traslada a las familias que deben transformarse, oficiar un cambio, mostrar y demostrar la capacidad de *gobierno de sí* para revertir las situaciones que se presentaron como causales de la decisión de separación. Sin embargo, este imperativo no es acompañado con las posibilidades para concretarlo.

Este intervalo con tiempo de descuento, a través de la suspensión de hecho de la patria potestad, hace que el rol del Poder Ejecutivo se concentre en ser el facilitador del pasaje de las familias problemáticas hacia las familias cuidadoras, sean éstas ligadas a los padres biológicos o a las familias adoptantes.

La debilidad en el articulado del presupuesto al no consignar la progresividad y la intangibilidad de partidas específicas denotan, por un lado, el desplazamiento del interés gubernamental a otros temas de agenda y, por otro, las dificultades en crear un sector especializado en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes con recursos genuinos, lo que se traduce en la apelación a todos los organismos del Estado para la intervención en las situaciones.

A su vez, la disminución de las potestades de la Defensoría de niños y niñas resultantes en el texto jurídico indican la fragilidad de los mecanismos que harían posible demandar no sólo por la protección frente a situaciones de tratos inhumanos o degradantes sino también por los recursos necesarios y adecuados para garantizar los derechos de los más chicos independientemente de las posibilidades familiares.

Estas características se suman a la deslegitimación y destitución de los hogares protectores y su reemplazo por programas de acogimiento familiar solidarios a través de los cuales se hegemonizan tecnologías premodernas de



gobierno de la infancia y con ellas la emergencia de viejos problemas y discursos opuestos para abordarlos.

Al seguir esas coordenadas se advierte el surgimiento de formaciones discursivas en torno a la *cuestión del cuidado* y nuevos actores que comienzan a ejercer influencia en la orientación de las políticas públicas de infancia. Así se exponen los argumentos opuestos que se condensan en la *familiarización del cuidado*, postulado por organizaciones sociales que promocionan la institución de la adopción, y la *desfamiliarización del cuidado*, por organizaciones sociales que se nuclean en Foros a través de los cuales reivindican y militan en favor de la concreción de los derechos de niños y niñas por parte del Estado.

Así la *cuestión del cuidado* es hoy la grilla de inteligibilidad por donde se filtran antiguas discusiones y por donde es posible también encontrar quizás las líneas de fuga contemporánea. Las disputas entre la *familiarización* y *desfamiliarización del cuidado* son centrales para pensar un plano de distorsión y litigio que posibilite la acción política en pos de extender la igualdad de niños y niñas a otros dominios de la vida en común. El diseño de políticas que universalicen el Derecho Humano de ser cuidado, independientemente de las reciprocidades domésticas, sería un gran avance en la ampliación de la ciudadanía de niños y niñas en especial para aquellas familias que se encuentran con la imposibilidad estructural de poder ejercer esta facultad.

Es importante remarcar que la *cuestión del cuidado* tiene también su propio enlace en el pasado al inscribir estas discusiones en las que llevaron adelante las feministas de principios de siglo XX. Forjar una cultura pública de socialización del cuidado, desnaturalizando sus condiciones de posibilidad, remarcándola como obligación política de Derechos Humanos y no como mera voluntad política, contribuiría a disminuir la penalización de las familias vulnerables y abriría quizás un frente de visibilización y oposición a las prácticas aberrantes que verdaderamente vulneran la integridad de los infantes.

Finalmente, el cambio radical paradigmático que procuró el movimiento de reivindicación de los derechos de niños y niñas tuvo su impacto estructural. Sin embargo, se ha recorrido parte de este camino sinuoso hacia la utopía de la construcción colectiva de soportes que posibiliten la emergencia de sujetos de derechos. Nuevas cartografías conceptuales se hacen imperiosas para diagramar las tácticas actuales. Esperamos haber contribuido en este sentido.

## Bibliografía

### Libros y capítulos de libros

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Chistian: *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2006.

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura: *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009.

AGAMBEN Giorgio: *Infancia e historia*. Adriana Hidalgo editora, Buenos Aires, 2007

AGUILAR VILLANUEVA Luis : *El estudio de las políticas públicas ,la hechura de las políticas ; problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, D.F. México, 1992.

AGUIRRE, Rosario; ARRIAGADA, Irma, BATHYÁNY, Karina; FASSLER, Clara: *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Ed. Trilce, Montevideo, 2006.

AGUIRRE, Rosario: “Los cuidados familiares como problema público objeto de políticas. En ARRIAGADA, Irma: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL, Santiago de Chile, 2007. pp. 187-198

ALSTON, Phillip; GILMOUR-WALSH, Gilmour: *The Best Interests of the Child*. Innocenti Studies, UNICEF, 1996.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia: *Pobreza y desarrollo en América Latina*. UNSa, Salta, 2008.

ANDRENACCI, Luciano: “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina” en ANDRENACCI, Luciano (org): *Cuestión Social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento- Ediciones Al Margen, 2002.

ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando; LVOVICH, Daniel: “ Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955) en: BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo: *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2002.

- ARDITI, Benjamín: “Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta” en CALDERÓN, Fernando (ed): *Ciudadanía y desarrollo humano*. Siglo XX Editores, Buenos Aires, 2007. pp. 123-148.
- ARENAZA, Carlos: Menores delincuentes. Clasificación y Estudio Médico Psicológico. Trabajo presentado al Segundo Congreso Nacional de Medicina. Imprenta CEPPI, Buenos Aires, 1922.
- ARENT, Hannah: *Los orígenes del totalitarismo* (3tomos) Alianza, Madrid, 1987. Original en inglés, 1973.
- \_\_\_\_\_ : *La condición humana*. Paidós, Buenos Aires, 5ta reimpr., 2009.
- ARIAS, Josefina: *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2012.
- ARIES Philippe: *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Taurus, Madrid, 1987.
- ARRIAGADA, Irma: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- ATTARA, Jaquelina: “La construcción de la infancia feliz. Inclusión social y Peronización. El caso del hogar Escuela Coronel JD Perón en el Gran Rosario” En Ángel de Marco (h) *Historia en ciudades puerto: escenarios, actores, políticas públicas y empresas culturales*, Pontificia Universidad Católica de Argentina, Rosario, 2009. pp. 173-193.
- AVERSA, María Marta: “Colocaciones y destinos laborales en niños y jóvenes asilados en la ciudad de Buenos Aires (1890-1900) en LIONETTI, Lucía; MIGUEZ, Daniel: *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones* (1890-1960). Prohistoria, Rosario, 2010. pp. 35- 52.
- BARATTA, Alessandro: ““Infancia y democracia”, en *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, tomo 4, UNICEF, Montevideo, 1999, pp. 207-236.
- BARRANCOS, Dora: *Los niños proselitistas de las vanguardias obreras* Serie Documentos de Trabajo. Nro 24. Biblioteca Piattet, Conicet, Buenos Aires, 1987.
- \_\_\_\_\_ : *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*, FCE, Buenos Aires, 2002.
- BARROSO BONVICINI, Mónica: Ley 26061: la dimensión penal en la provincia de Santa Fe. En GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.) *Protección Integral de*

*Derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la ley 26.061.* Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2008. pp. 207-225.

BECK Ulrich: 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Paidós, Buenos Aires, 1998.

BELOFF Mary: *Los derechos del niño en el sistema interamericano.* Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

BENJAMIN, Walter: “Conceptos de filosofía de la historia”. Agebe, Buenos Aires, 2011.

BIRGIN, Alejandra, et al (comp.): *Contra lo inexorable.* Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2004.

BOBBIO, Norberto: “Human Rights and Society”, en *The Age of Rights.* Cambridge: Polity Press, 1996. pp. 47-60.

BONAUDO, Marta: *Liberalismo, Estado y Orden Burgués (1852-1880).* Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1999.

BURCHELL, Graham: “Peculiar interests: civil society and governing the system of natural liberty”, en: BURCHELL, G., GORDON, C. y MILLER, P. (Ed.): *The Foucault Effect. Studies in governmentality.* Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991. pp. 119-150.

CAMPANA, Melisa: *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud.* Prometeo Ediciones, Rosario, 2012.

CANEVARI, Fortunato: *Las Causas de la Mortalidad Infantil.* Tesis. Las Ciencias, Buenos Aires, 1904.

CARLI, Sandra: “La cuestión de la infancia en la Argentina. Un análisis histórico del presente.” En BIRGIN, Alejandra, et al (comp.): *Contra lo inexorable.* Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2004. pp. 101-117.

CARLI, Sandra: *La memoria de la Infancia. Estudios sobre historia cultura y sociedad.* Paidós, Buenos Aires, 2011.

CARLI, Sandra: *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955.* Miño y Dávila, Buenos Aires, 2001.

CASALINO SEN, Carlota: “De los expósitos protegidos a los expósitos desprotegidos. La transición de la administración colonial al Estado republicano del Perú y sus efectos en grupos vulnerables.” En: O’PHELAN GODOY, FLORES ZAGARRA, Margarita (edit) *Mujeres, familia y sociedad en la historia*

de América Latina, siglos XVIII-XXI. CENDOC–Mujer. PUCP–Instituto Riva-Agüero. Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, 2006. Pp.77-105.

CASTEL, Robert: *La gestión de los riesgos*. Anagrama, Barcelona, 1984.

\_\_\_\_\_ : “De la peligrosidad al riesgo” en AAVV: *Materiales de Sociología Crítica*. Ediciones de la Piqueta, Barcelona, 1986.

\_\_\_\_\_ : *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires, 2004.

\_\_\_\_\_ : *El ascenso de las incertidumbres*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2010.

\_\_\_\_\_ : *El orden psiquiátrico*. Nueva Visión, Buenos Aires, 2009.

\_\_\_\_\_ : *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires, 1997.

CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine: *Propiedad Privada, Propiedad Social, Propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2003.

CASTRO, Edgardo: *El vocabulario de Michel Foucault*. UNQ-Prometeo, Buenos Aires, 2004.

CECCINI, Simone; MARTINEZ, Rodrigo: *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011.

CIAFARDO, Eduardo: *Los niños en la ciudad de Buenos Aires 1890- 1910*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.

CICCERCHIA, Ricardo: “Formas y estrategias familiares en la sociedad colonial” En: DEVOTO, Fernando; MADERO, Marta: *Historia de la Vida Privada en Argentina*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

CICERCHIA, Ricardo: “Las vueltas del torno. Claves de un maltusianismo popular” en FLETCHER, Lea: *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*. Feminaria, Buenos Aires, 1994.

CICERCHIA, Ricardo: *Historia de la vida privada en la Argentina*. Buenos Aires, Troquel, Buenos Aires, 1999.

COFFEY, Amanda y ATKINSON, Paul: *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: Estrategias complementarias de investigación*. Universidad de Antioquia, Medellín, 1996.

- COOPER, David: *La muerte de la familia*. Planeta Agostini, Buenos Aires, 1971.
- COREA, Cristina; LEWKOWICZ Ignacio: *¿Se acabó la infancia?: ensayo sobre la destitución de la niñez*. Lumen/Humanitas, Buenos Aires, 1999.
- COSSE, Isabella: *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946-1955*. Fondo de Cultura Económica- San Andrés, Buenos Aires, 2006
- \_\_\_\_\_ : *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta*. Siglo veintiuno, Buenos Aires, 2010.
- COSTA Mara; GAGLIANO Rafael: “Las infancias de la minoridad” En DUSCHATZKY, Silvia (comp.) *Tutelados y Asistidos*. Paidós, Buenos Aires, 2000. pp. 69-118.
- COSTA, Mara; GAGLIANO, Rafael: Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas. En DUSCHATZKY, Silvia (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós, Buenos Aires, 2000. pp. 69-118.
- CRESWELL, John: *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, Sage, 1994.
- CUSSIÁNOVICH, Alejandro: *Ensayos sobre Infancia II. Sujeto de Derechos y Protagonistas*. Infejant, Editora Diskopy, Lima, 2009.
- DAGNINO, Evangelina: *Meanings of citizenship in Latin America*. IDS working paper, 258. Brighton, Institute of Development Studies, 2005.
- DALLA CORTE, Gabriela, PIACENZA, Paola: *A las puertas del hogar*. Prohistoria, Rosario, 2001.
- DANANI, Claudia: “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de la población-objeto”, en: HINTZE, S. (Org.): *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-UBA, Buenos Aires, 1996.
- DANANI, Claudia; GRASSI, Estela (orga): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Espacio, Buenos Aires, 2009.
- DANANI, Claudia: “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social”, en: DANANI, C. (Comp.): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Editorial Altamira, Buenos Aires, 2004. pp. 9-38.
- DE MARINIS, Pablo: “Gobierno y gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del

neoliberalismo)”, en: RAMOS TORRES, R. y GARCÍA SELGAS, F. (Org.): *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999. pp. 73-103.

DEMAUSE, Lloyd: *Historia de la infancia*. Madrid. Alianza Editorial, Madrid, 1982.

DE RESENDE B VIANNA, Adriana: “Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones acerca de procesos de guarda de niños” en VILLALTA, Carla (comp.): *Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2010. pp. 21-73.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura: (2006) *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre Editores Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes, Bogota, 2006.

DEAN, Mitchell: *Critical and effective histories: Foucault's methods and historical sociology*. London, Routledge, 1994.

DEAN, Mitchell: *Governmentality. Power and rule in modern society*. Sage Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi, 1999.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix: *El Anti Edipo capitalismo y esquizofrenia*. Paidós, Barcelona, 2009.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix: *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pretextos, Valencia, 2002.

DELEUZE, Gilles: “El ascenso de lo social” en DONZELOT, Jaques: *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Nueva Visión, Buenos Aires, 2008. pp. 215-223.

DELRIO, Walter: *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia 1872-1943*. Universidad Nacional de Quilmes editorial, Quilmes, 2010.

DI LISCIA, María Silvia: “Colonias y escuelas de niños débiles. Los instrumentos higiénicos para la eugenesia. Primera mitad del siglo XX en Argentina”. En: DI LISCIA, María Silvia; BOHOSLAVSKY, Ernesto: *Instituciones y formas de control social en América Latina 1840-1940*. Prometeo, Buenos Aires, 2005.

DI MARCO, Graciela: *Democratización de las familias: estrategias y alternativas para la implementación de programas sociales*. UNSAM, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado Buenos Aires, Argentina, 2005.

- DI MARCO, Graciela: *Democratización de las familias*. UNICEF, Buenos Aires, 2005.
- DONZELOT, Jacques: *La invención de lo social*. Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.
- DONZELOT, Jacques: *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 2008.
- DOUGLAS, Mary; WIDAVSKY, Aaron: *Risk and Culture*. Oxford: Brasil Blakwell, 1992.
- DUBANIEWICZ, Ana María: *Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. Buenos Aires, 1997.
- DUBET, Francois: *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona, Gedisa, 2006.
- DUSCHATZKY, Silvia: “¿Qué es ser niño, joven adulto en tiempos alterados?” En FRIGERIO Graciela; DICKER Gabriela: *Infancias y Adolescencias. Teorías y Experiencias en el borde*. Noveduc, Buenos Aires, 2006. pp 45-52.
- \_\_\_\_\_ : *Chicos en Banda*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- ELIAS, Norbert: *La sociedad de los individuos*. Península, Barcelona, 1990.
- \_\_\_\_\_ : *La civilización de los padres y otros ensayos*. Buenos Aires, Norma, 1998.
- ELIAS, Felicitas: *La adopción de niños como cuestión social* Paidós, Buenos Aires, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel, Barcelona, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*. Princeton University Press, Princeton, 1990.
- FALAPPA, Fernando y ANDRENACCI, Luciano: *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Biblioteca Nacional, Buenos Aires, 2009.
- FERIOLI, Néstor: *La Fundación Eva Perón* tomo 1 y 2. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1990.
- FERRARI, Mario; COUSO, Jaime; CILLERO, Miguel; CANTWELL, Nigel (coord.): “*Internación de Niños: ¿el Comienzo del Fin? Crisis de los Internados Transformación de las Políticas de Infancia en España, Italia y el Cono Sur*”. UNICEF, Centro de investigaciones Innocenti, Florencia, 2002.



FLEURY, Sonia: Estado sin ciudadanos. Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997.

FONSECA, Claudia; CARDARELLO, Andrea: “Los derechos de los más y menos humanos” En: TISCORNIA, Sofia; PITA, María Victoria (editoras): *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2004. pp. 7-39.

FOUCAULT, Michel: *La verdad y las formas jurídicas*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1978.

\_\_\_\_\_ : ¿Qué es la Ilustración? En FOUCAULT, Michel: *Saber y Verdad*; Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1991, pp. 197-207.

\_\_\_\_\_ : “El sujeto y el poder”, en: DREYFUS, H. y RABINOW, P.: *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Universidad Nacional Autónoma de México, DF, 1983. pp. 241-259.

\_\_\_\_\_ : “Nietzsche, la Genealogía y la Historia”. En VARELA, Julia., & ALVAREZ-URÍA, Fernando (ed): *Microfísica del poder*. La Piqueta, Madrid, 1992a. pp. 7-30.

\_\_\_\_\_ : *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008a.

\_\_\_\_\_ : *Los anormales*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.

\_\_\_\_\_ : *El orden del discurso*. Tusquets editores, Buenos Aires, 1992.

\_\_\_\_\_ : *El poder psiquiátrico*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.

\_\_\_\_\_ : *Historia de la Sexualidad. La voluntad de saber*. Siglo XXI, México, 1977.

\_\_\_\_\_ : *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores 19ed., Madrid, 1999.

\_\_\_\_\_ : *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.

\_\_\_\_\_ : *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.

\_\_\_\_\_ : *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2002.

FRASER, Nancy: “¿Redistribución o reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista” en FRASER, Nancy: *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Siglo de Hombres Editores, Santa Fe de Bogota, 1997. pp. 17-54.

FRIGERIO, Graciela: *La división de las infancias: ensayo sobre la enigmática pulsión antiarcóntica*. Del Estante Editorial, Buenos Aires, 2008.

GARCÍA MENDEZ, Emilio: *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Forum Pacis, Santa Fe de Bogotá, 1994.

\_\_\_\_\_ (comp.) *Sentencias de reclusión perpetua y prisión perpetua a personas menores de 18 años de edad en la República Argentina. (1997- 2003)*. Publicación del Colegio de Abogados de la Capital Federal y UNICEF, Buenos Aires, 2003.

GARCÍA MENDEZ, Emilio; BELOFF, Mary (comp.): *Infancia ley y democracia: una cuestión de justicia*. Editorial Temis, ediciones Depalma, Bogotá, Buenos Aires, 1998.

GARCÍA MENDEZ, Emilio; CARRANZA, Elías: *Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.

GÉLIS, Jacques: “La individualización del niño”, en ARIES, P; DUBY, G, *Historia de la vida privada*, Tomo 4. Madrid. Taurus, 1990.

GHIRARDI, Mónica: “Reclamados, embargados, cobrados, cedidos. La infancia como ¿Valor de uso? en Córdoba, Argentina, siglos XVII-XIX”. En: GHIRARDI, Mónica: *Familias Iberoamericanas ayer y hoy. Una mirada interdisciplinaria*. Asociación Latinoamericana de Estudios de Población, Río de Janeiro, 2008. pp. 251-285.

GIVERTI, Eva: *Escuela para padres*. Tomo I, II,III. Editorial Campano, Buenos Aires, 1962.

GOLBERT, Laura: “Los olvidados de la política social” en BARBA SOLANO, Carlos (comp.): *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Clacso, Buenos Aires, 2009. pp. 153-184.

GOLBERT, Laura: Los olvidados de la política social. En Barba Solano, Carlos (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Colección Grupos de Trabajo, Clacso, Buenos Aire, 2009.

GOMEZ DA COSTA, Alejandro: “Del menor al ciudadano-niño y al ciudadano-adolescente”. En AAVV, *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. UNICEF/UNICRI/ILANUD. Ed. Galerna, Buenos Aires, 1992.

GONZALEZ BERNALDO, Pilar: “Vida privada y vínculos comunitarios: formas de sociabilidad popular en Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX.” En: DEVOTO, Fernando; MADERO, Marta: *Historia de la Vida Privada en Argentina*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

GONZALEZ, Fabio Adalberto (2000). Niñez y Beneficencia: Un acercamiento a los discursos y estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios de siglo XX (1900-1930) en Moreno, J. L. (comp.) *La política social antes de la política social*. Trama editorial/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000.

GRASSI, Estela: “La familia, un objeto polémico. Cambios en la dinámica familiar y cambios de orden social”, en: NEUFELD, M.; TISCORNIA, S.; GRIMBERG, M. y

GRASSI, Estela: *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Humanitas, Buenos Aires, 1994.

GRASSI, Estela: *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I y II. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003b.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa: *Política social, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.

GRINBERG, Julieta: “De “malos tratos”, “abusos sexuales” y “negligencias”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la ciudad de Buenos Aires. En VILLALTA, Carla (comp.): *Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Universidad Nacional de Quilmes editora, Bernal, 2010. pp. 71-109.

GUEMUREMAN, Silvia; DAROQUI, Alicia: *La niñez ajusticiada*. Rúbrica, Buenos Aires, 2001.

GUERRA, Francois- Xavier :“El soberano y su reino”. En SABATO, Hilda (Coord). *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*. Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, México, 1999. pp. 33-93.

IRIGOYEN, Bernardo: *Origen y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la Capital. 1823-1913*. Editado por la Sociedad de Beneficencia, 1913.

JELIN, Elizabeth: “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales.” En ARRIAGADA, Irma: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL, Santiago de Chile, 2007. pp 93-121

JELIN, Elizabeth: *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2010.

HACKING, Ian: *¿La construcción social de que?* Buenos Aires, Gedisa, 2001.

HEALY, Karen: *Trabajo Social. Perspectivas contemporáneas*. Ediciones Morata, Madrid, 2001.

KIELMANOVICH, Jorge Leonardo: “La dimensión procesal de la ley 26061” en GARCIA MENDEZ, Emilio: *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Editores del Puerto, 2008. pp. 93-102

KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en: Revista *Agora*, número 7, Buenos Aires, 1997. pp. 5-42.

LANDÓ Juan Carlos: *Temas de asistencia tutelar*. Colonia Hogar Gutierrez, Buenos Aires, 1947

\_\_\_\_\_ *La protección al menor: concepto y contenido*. Buenos Aires, 1948.

\_\_\_\_\_ *Bases para una organización integral de la protección a la minoridad*. Gráfica Esmeralda, Buenos Aires, 1953.

\_\_\_\_\_ *Protección al menor: Teoría, práctica, soluciones*. Buenos Aires, 1955.

\_\_\_\_\_ *La obra Nacional de Protección al menor y la comunidad*. Discurso pronunciado en el acto inaugural del Congreso Nacional sobre el menor desamparado o abandonado, La Plata, 1957.

LEVÍN, Silvia: “El concepto de pobreza en la política social argentina”, en: FIRPO, A. (Comp.): *Nuestra pobreza*. Editorial Fundación Ross, Rosario, 1997. pp. 25-65.

LEVÍN, Silvia: *Derechos al revés ¿salud sexual y salud reproductiva sin libertad?* Espacio editorial, Buenos Aires, 2010.

LIONETTI Lucía; MIGUEZ Daniel: *Las infancias en la historia Argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Prohistoria, ediciones, Rosario, 2010.

LOPEZ OLIVA, Mabel: Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad. En GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.). *Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la ley 26.061..* Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2008. pp. 121-148.

LO VUOLO, Rubén: “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia” en LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto: *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires-Madrid, 1998.

LO VUOLO, Rubén: “De los “niños asistenciales” al ingreso ciudadano para la niñez: de la ley 10.903 a la ley 26.061” en GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.) *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Ediciones del Puerto, 2008. pp. 105-118.

LUNA, Matilde: *Acogimiento familiar Respuesta social y de Estado en el cuidado de la infancia*. Lumen Humanitas, Buenos Aires, 2001.

MACRI, Mariela; FORD, Myriam; BERLINER, Carolina; MOLTENI, M Julia: *El trabajo infantil no es juego*. Estudios e investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003). Editorial Stella, Buenos Aires 2005.

MANNARELLI, María Emma: *Pecados públicos. La ilegitimidad en Lima en el siglo XVII*. Ed. Flora Tristán, Lima, 1993.

MARSHALL, Thomas: *Ciudadanía, Clase social y Status*. Zahar Ediciones, Río de Janeiro, 1965.

MARSHALL, Thomas; BOTTOMORE, Tom: *Ciudadanía y Clase social*. Editorial Lozada, Buenos Aires, 2005.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana: *¿Arañando bienestar?: trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2008.

\_\_\_\_\_ : *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado aboral, política social y familias*. Editorial UCR, San José, 2008.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana; MONGE GUEVARA, Guillermo: *Políticas conciliatorias en América Latina: una región, distintos escenarios*. En editorial Universidad de Barcelona, Fundación Carolina, 2007.

MASES, Hugo Enrique: *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)*. Prometeo, Buenos Aires, 2010.

MAXWELL, Joseph A: *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*; Thousand Oaks: SAGE, 1996.

MORENO, José Luis: *Historia de la familia en el Río de la Plata*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004.

MOUCHET, Rosa: *Una institución que complementa a la escuela: La asociación bibliotecas y recreos infantiles*. (sn) Buenos Aires, 1934.

MOUFFE, Chantal: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999.

MUSA, Laura: “La dimensión política de la ley 26.061” en GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.) *Protección integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Editores del Puerto, 2008. pp. 1-11.

MURILLO, Susana: “Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En: CIMADAMORE, Alberto; CATTANI, Antonio (coord.) *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Clacso- CROP y Siglo del Hombre editores. Bogotá, 2008. pp. 41-79.

MURILLO, Susana: *El discurso de Foucault: estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*. Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

NARI, Marcela: *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004.

OIT-PNUD: *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

PADILLA, Tiburcio: *Casa de Expósitos. Tesis Inaugural*. Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de Buenos Aires, Rosario, 1892.

PARTON, Nigel: “Reconfiguring child welfare practices: risk, advanced liberalism and the government of freedom” En: *Reading Foucault for social work*. Columbia University Press. 1999. pp. 101-130.

PAUTASSI, Laura: *¡Cuánto trabajo mujer!: el género y las relaciones laborales*. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007.

PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla: *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programa de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Cepal, Santiago de Chile, 2010.

PERCEVAL, María Cristina: “La nueva institucionalidad de la ley 26.061: la defensoría de los derechos de niños, niñas y adolescentes” en GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.) *Protección integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Editores del Puerto, 2008. pp. 151-180.

PLATT, Anthony Los salvadores del niño: o la invención de la delincuencia. Siglo XXI, México, 1988.

POCOCK, John Greville Agard: “The Ideal of Citizenship since Classical Times” en SHAFIR, Gershon (ed) : *The Citizenship Debates: A Reader*. University of Minnesota, 1998, pp 31-41.

POJOMOVSKY, Julieta: *Cruzar la calle tomo I y II*. Espacio, Buenos Aires, 2008

PROCACCI, Giovanna: “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar” en GARCÍA, Soledad; LUKES, Steven (comps): *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI, Madrid, 1999. pp. 15-44.

PROCACCI, Giovanna: “Social economy and the government of poverty”, en BURCHELL, G., GORDON, C. y MILLER, P. (Ed.): *The Foucault Effect. Studies in governmentality*. Harvester Wheatsheaf, London, 1991. pp. 235-250.

RANCIÈRE, Jacques: *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.

\_\_\_\_\_ : *El maestro ignorante: Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2007.

\_\_\_\_\_ : *El odio a la democracia*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 2006.

\_\_\_\_\_ : *Momentos Políticos*. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.

1960), Prohistoria, Buenos Aires, 2010. pp. 117-132.

REPETTO, Fabián y ANDRENACCI, Luciano: “Ciudadanía y capacidad estatal”, en: ANDRENACCI, L. (Comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo, Buenos Aires, 2006. pp. 289-337.

\_\_\_\_\_ : *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política social en América Latina*. Documento de Trabajo del INDES, BID, 2004.

REYES, María Elena: *Multiculturalismo y Feminismo: Tensiones entre derechos colectivos y derechos individuales*. Cladem, Lima, 2010.

REYNA, Julia; RIGAT-PFLAUM, María: *Santa Fe, una nueva gestión en la política*. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2009.

RIOS, Juan Carlos; TALAK, Ana María: “La niñez en los espacios urbanos” en DEVOTO, MADERO: *Historia de la vida privada en Argentina, 1870-1930*. Taurus, Buenos Aires, 1999.

RODRIGUEZ, Laura; BLANCK, Ernesto: “Ley 26061: intervención estatal y medidas de protección en GARCÍA MENDEZ, Emilio (comp.), 2008. pp 183-201.

ROSANVALLON, Pierre: *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires, 2007.

ROSANVALLON, Pierre: *La nueva cuestión social: Repensar el estado providencia*. Manantial, Buenos Aires, 1995.

Rosario.

ROSE, Nikolas: “Governing ‘advanced’ liberal democracies”, en: BARRY, A., OSBORNE, T. y ROSE, N. (Eds.): *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. UCL Press, London, 1996.

ROUDINESCO, Elizabeth: *La familia en desorden*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2010.

SAN ALBERTO Joseph Antonio: *Carta Pastoral 29 de Julio de 1792*. La Plata, Real Imprenta de los Niños Expósitos, 1793.

SASSEN, Saskia: *Territorio, Autoridad y Derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz, Buenos Aires 2010.

SAUTÚ, Ruth: *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires, 2003.

\_\_\_\_\_ y otros: *Manual de metodología*. Colección Campus Virtual, Clacso, 2005.

SOLARI, Héctor: *Cuidado y Reforma de Menores*. La semana médica, Buenos Aires, 1911.

SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano: “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en: ANDRENACCI, L. (Comp.):



*Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo, Buenos Aires, 2006. pp. 17-79.

STONE, Lawrence: *Familia, sexo y matrimonio en Inglaterra: 1500-1800*. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

STUHLIK, Silvia: “*La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación*”. CASACIDIN2005

SUNKEL, Guillermo: *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales No.120, CEPAL, Santiago, 2006

SURIANO, Juan (coord.): *Nueva Historia Argentina: La sociedad Colonial*. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

SURIANO, Juan “Niños trabajadores: Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña a comienzos del siglo”, en ARMUS, Diego (comp.) *Mundo urbano y cultura popular*. Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor: *Los bandos del Buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2004.

TAYLOR, Charles: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento. Ensayo de Charles Taylor*. Comentarios de Amy Gutmann, Steven Rockefeller, Michael Walzer y Susan Wolf. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

TENTI FANFANI, Emilio: *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Tomo I y II. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.

TORRADO, Susana: *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2003.

TRUEBA, Yolanda: “Asilos para huérfanas en el centro y sur bonaerenses. Algunas pistas para repensar la construcción de la gobernabilidad a fines del siglo XIX y principios del XX. En LIONETTI, Lucía; MIGUEZ, Daniel: *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Prohistoria, Rosario, 2010. pp. 53-69.

URCOLA, Marcos: *Hay un niño en la calle*. Ciccsus, 2010.

VALLES, Miguel: *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis S.A., Madrid, 1999.

VARELA, Julia; ALVAREZ-URÍA: *Genealogía y Sociología*. El cielo por asalto, Dean Funes, 1997

VAYNE, Paul: “Un Arqueólogo Escéptico” En ERIBON, Didier: *El Infrecuente Michel Foucault. Renovación Del Pensamiento Crítico*. Letra Viva+ Edelp, Buenos Aires, 2004. pp. 23-89.

VEZZETTI, Hugo: “Las promesas del psicoanálisis en la cultura de masas”, en DEVOTO, Fernando y MADERO, Marta (dirs.), *Historia de la vida privada en la Argentina. T III: La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad*, Buenos Aires, Taurus, 1999. pp. 173-198.

VIGUERA, Anibal: *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. Flacso, México, 2000.

VILLALTA, Carla: “La conformación de una matriz interpretativa. La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad. En LIONETTI, Lucía; MIGUEZ, Daniel: *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Prohistoria, Rosario, 2010 a. pp. 71-93.

WACQUANT, Lóic: *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires, 2000.

WACQUANT, Lóic: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires, 2001.

WAINERMAN, Catalina; CICERCHIA, Ricardo: *Vivir en familia*. UNICEF, Buenos Aires, 1994.

YOUNG, Iris: *Justicia y Política de la diferencia*. Editorial Cátedra, Buenos Aires, 2000.

ZAPIOLA, María Carolina: “¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890” en: SURIANO, Juan; LVOVICH, Daniel, (comp): *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*.

Prometeo/UNGS, Buenos Aires, 2006. pp. 65 –88.

ZAPIOLA, María Carolina: “La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?”, en LIONETTI, Lucía y MIGUEZ, Daniel (comp.) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Prohistoria, Rosario, 2010. pp. 117-132.

### **Revistas especializadas y otras publicaciones científicas**

ABRAMOVICH, Víctor: “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” *Revista de la Cepal* 88, 2006. pp. 35-50

ACHILLI, Elena: “La investigación antropológica en las sociedades complejas. Una aproximación a interrogantes metodológicos”, en: *Revista Serie*. Servicio de publicaciones de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Rosario, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis: “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo: “El principio del Interés Superior del Niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Estudios Constitucionales*. Año 6, N°1, Universidad de Talca, 2008. pp223-247.

ALONSO, Gustavo: “El delito de vagancia en el último cuarto del siglo XVIII.” En: *Revista Historias de la Ciudad*. Una revista de Buenos Aires N° 11. Septiembre, 2001.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia: “Políticas de desarrollo social. Transformaciones y paradojas”, en: HINTZE, S. (Comp.): *Las políticas sociales en los umbrales del siglo XX*. Eudeba, Centro de Estudios Avanzados, UBA, Buenos Aires, 2000. pp. 67-91.

ANDRENACCI, Luciano: “Ciudadanía y universalismo como horizontes estratégicos de la política social latinoamericana. El caso de la Argentina”, en: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, 2008.

ANDRENACCI, Luciano: “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”, en: *Revista Cátedra Paralela*, N° 6, UNR Editora, Rosario, 2009. pp. 7-30.

ANDRENACCI, Luciano: “Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI”. En: *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO, México DF, 26 al 28 de mayo de 2010.

ARRIAGADA, Irma: “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas” *Revista de la Cepal* 77, Agosto, 2002. pp. 143-161.

\_\_\_\_\_ : “Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales” *Papeles de Población número 53*. Universidad Autónoma del Estado de México, México. pp. 9-22.

- ASTELARRA, Judith: “Género y Cohesión Social una primera aproximación” en: ASTELARRA, Judith (coord.) *Género y Cohesión Social*. Cuaderno de Trabajo N°16, Fundación Carolina, Madrid, 2007. pp. 3-15
- AVERSA, María Marta: “La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955)” en *Primer Congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*. Red de Estudios sobre el Peronismo. Facultad de Humanidades UNMdP, noviembre, 2008.
- BARRANCOS, Dora: “Los socialistas y la infancia” en Revista *Todo es Historia* N° 355. Buenos Aires, 1997.
- BASUALDO, Eduardo: “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”. En Memoria Anual, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 2008. pp. 1-14.
- BERNART, Carolina; RAMACIOTTI, Karina: “La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)” en *Historia, Ciencias, Saude, Manginhos*, Rio de Janeiro, v. 15, n.2, 2008. pp. 331-351
- BIANCHI, Susana: “Catolicismo y Peronismo la familia entre la religión y la política (1945-1955)” en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani” Tercera, serie, núm.19 1er, Buenos Aires, 1999. pp. 115-137.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo: “Evolución de las Ideas de la CEPAL”. en *Revista de la CEPAL* N° extraordinario. Brasilia, 1998. 21-45.
- BONAUDO, Marta: “Cuando disciplinar fue ocupar Santa Fe 1850-90” en: *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, vol1 N°1, segundo semestre. Centro de Estudios Históricos Rurales. Universidad Nacional de La Plata, La Plata
- BONAUDO, Marta: “Cuando las tuteladas tutelan y participan. La Sociedad Damas de la Caridad (1869-1894) en Revista Signos Históricos, N 15 CSH/UAM-Iztapalapa, 2006. pp. 70-97.
- BRINGIOTTI, María Inés: “Las familias en “situación de riesgo” en los casos de violencia familiar y maltrato infantil. En *Revista Texto Contexto Enferm* 14. Florianópolis, 2005. pp. 78-85.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo: “¿Retornará lo social?”, en: *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, vol. 6. Homo Sapiens, Rosario, 2002. pp. 11-50.

\_\_\_\_\_ : “¿Vida o calidad de vida”, en: *Revista Salud Colectiva*, vol. 4, nro. 2. Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2008. pp. 143-147.

CABANILLAS RABBI- BARDI, Reato: “La esclavitud de indios y negros en la America Española y el origen de la universalización de los derechos humanos” en: *Revista de Historia del Derecho*. N° 23, 1995. pp. 359-384.

CAMPANA, Melisa: “La invención de la comunidad: el programa sanitarista para el trabajo social en la Argentina Desarrollista” en *Tend. Ret.* N°16, 2011. pp. 127-143.

CARLI, Sandra: “Los únicos privilegiados son los niños” en *Revista Todo es Historia* N° 457, 2005. pp. 58-65.

CASALINO SEN, Carlota: “De los expósitos protegidos a los expósitos desprotegidos. La transición de la administración colonial al Estado republicano del Perú y sus efectos en grupos vulnerables” En: O’PHELAN GODOY, Scarlett; ZAGARRA FLORES, Margarita (editoras): *Mujeres, familia y sociedad en la historia de América Latina, siglos XVIII-XXI. CENDOC–Mujer. PUCP–Instituto Riva-Agüero. Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima 2006. pp. 77-105.*

CASTRILLÓN, María del Carmen: “Vozes tuteladas, cidadanias esquivas. Imagens discursivas de crianças e adolescentes no Brasil e na Colômbia” en *Revista de Ciências Humanas-RCH*. Universidade Federal de Paraná, Brasil, vol. 2, 2008.

CAVAROZZI, Marcelo: “Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Rev. 74*, España, Octubre 1991. pp. 85-111.

CILLERO BRUÑOL, Miguel: “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño “en *Revista Justicia y Derechos del Niño* N° 9, 2007. pp. 125-143.

CONTE, Diego: “Marineros, huérfanos y desobedientes. Instituciones y prácticas punitivas en menores, ciudad de Buenos Aires (1870- 1919) en *Revista Historia del Derecho* N° 40, Buenos Aires, 2010.

DALLA CORTE CABALLERO, Gabriela: “Felisa Jordán, la madre de Estanislao Zeballos. Prácticas Asociativas, Espacio Público y Proyección femenina en Argentina (1870-1880)” en *Paginas Revista Digital* de la Escuela de Historia de la

Facultad de Humanidades y Artes. Universidad de Rosario, año 3 N° 5, Rosario, 2011. pp. 12- 34.

DANANI Claudia: “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” en: *Ciências Sociais Unisinos* 44 (1) Abril 2008. Pp.39-48

DANANI, Claudia; HINZE, Susana. “Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del siglo”. En *Reflexión Política*, vol. 12, núm. 24, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia, Diciembre, 2010. pp. 18-29.

DE LA IGLESIA, Matilde y otros: “Devenir de un cambio: del Patronato de Menores a la Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. *Anuario de Investigación. Facultad de Psicología*. Universidad de Buenos Aires Vol15, 2008. pp. 323-327.

DE MARINIS, Pablo. “16 comentarios sobre las sociedades y las comunidades” en *Papeles del CEIC*, marzo, número 15. Universidad del País Vasco, 2005. pp. 1-39.

DI VIRGILIO, Mercedes, otros: “Competencia para el trabajo de campo cualitativo” en: *Revista Argentina de Sociología* año 5 n°9, Buenos Aires, 2007. pp. 90-110.

DOUGLAS, Mary: “Risk as Forensic Resource” *Daedalus* 119 (4): 1-16, 1990. pp. 1-16.

DRAIBE, Sonia: “Las políticas sociales y el neoliberalismo: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 34, nro. 134. Buenos

FEIERSTEIN, Liliana: “Construir para los descamisaditos” en *Revista Todo es Historia* N° 457, 2005. pp. 70-77.

FERNANDEZ, Silvina: “La política de infancia, una infancia de la política” en *Revista Cátedra Paralela* N° 6, Rosario, 2009. pp. 53-63.

FERRAJOLI, Luigi: “Expectativas Y Garantías: Primeras Tesis De Una Teoría Axiomatizada Del Derecho”. *Doxa*. N. 20. Área de Filosofía del Derecho. Universidad de Alicante, 1997. pp. 235-278.

FREEDMAN, Michael: “Article3. The Best Interests of the Child” en: ALEN, VANDE LANOTTE, VERHELLEN, BERGHMANS, VERHEYDE (ED.): A

Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007).

GENOLET, Alicia "La problemática de la asistencia social en un contexto de cambios (de la crisis de 1930 al fin de la guerra). La experiencia de la escuela de Asistentes Sociales de Santa Fe y sus primeras egresadas". Tesis para obtener el título de Magister en Metodología de la Investigación científica, 2005, Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UNER.

GUENDEL, Luwing: La polémica pero necesaria comprensión del riesgo desde el enfoque de niñez y adolescencia. En: *Cuaderno de Ciencias Sociales 138*. Sede Académica, Costa Rica, FLACSO. 2005.

GHIRARDI, Mónica: "Experiencias de la historia socio-cultural iberoamericana colonial. Una mirada desde la familia y el parentesco" en *Poblaciones históricas fuentes, métodos y líneas de investigación*. Serie Investigaciones n 9. Río de Janeiro, 2009. pp. 272-300.

GHIRARDI, Mónica: "Reclamados, embargados, cobrados, cedidos. La infancia como ¿Valor de uso? en Córdoba, Argentina, siglos XVII-XIX". En: GHIRARDI, Mónica: *Familias Iberoamericanas ayer y hoy. Una mirada interdisciplinaria*. Asociación Latinoamericana de Estudios de Población, Río de Janeiro, 2008. pp. 251-285.

GRINBERG, Julieta: "Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires". *Cuadernos de Antropología Social N°27*. FFyL – UBA –, Buenos Aires, 2008. pp. 155–174.

GRINBERG, Silvia: "Gubernamentalidad: estudios y perspectivas", en: *Revista Argentina de Sociología, vol. 5, nro. 8*. Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 2007. pp. 95-110.

GUY, Donna: "The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America" en *Journal of Family History*, vol 3, 1998. pp. 272-291.

IZQUIERDO, María Jesús: "La solidaridad y los intereses en la base de la ciudadanía" en *Foro3: Un proyecto político social de Cohesión Social*. Seminario Género y Cohesión Social. Abril-Mayo, 2007.

KLUGER Viviana: “Algunas particularidades de los pleitos familiares en el virreinato del Río de la Plata” en: *Revista de Historia del Derecho*. Nº 27, 1999. pp. 119-243.

\_\_\_\_\_ : “Los deberes y derechos paterno-filiales a través de los juicios de disenso. Virreinato del Río de la Plata (1785-1812)” en: *Revista de Historia del Derecho*. Nº 25, 1997. pp. 165-390.

\_\_\_\_\_ : “Disciplinamiento familiar y social en el Río de La Plata, Tucuman y Cuyo. Amancebados, casados ausentes e hijos fugitivos en la mira de los bandos de buen gobierno” en: *Revista de Historia del Derecho*, Nº 33, 2005. pp. 131-158.

\_\_\_\_\_ : “El Defensor General de Menores y la Sociedad de Beneficencia. La discusión de 1887 en torno a sus atribuciones” en: *Revista de Historia del Derecho* Nº 17, 1989. pp. 411-430.

\_\_\_\_\_ : “Algo más sobre la protección especial de la persona y de los bienes de los menores de edad” en: *Revista de Historia del Derecho*. Nº 31, 2003. pp. 381-402.

\_\_\_\_\_ : “Crianza y Adopción en el derecho argentino precodificado (1810- 1870) en: *Revista de Historia del Derecho*. Nº 18, 1990. pp. 355-438.

\_\_\_\_\_ : “Instituciones tutelares del menor en el siglo XVIII” en: *Revista de Historia del Derecho*. Nº 5, 1977. pp. 285-322.

\_\_\_\_\_ : “Justicia local y práctica del derecho en el virreinato del Río de la Plata (1776-1810). Una mirada desde la justicia letrada y la justicia lega.” En: *Trocadero*, Nº 18, 2006. pp. 203-223.

GONZALEZ LAURINO Carolina; LEOPOLD CONSTÁBILE, Beatriz: La primacía de la perspectiva de riesgo en las prácticas diagnósticas de niños y adolescentes en el sistema de protección social Uruguayo. Presentado en XXVII Congreso ALAS, 2009 ISSN 1852-5202.

LEONETTI, Lucía: “Discursos, Representaciones y prácticas educativas sobre el cuerpo de los escolares. Argentina en las primeras décadas del siglo XX” en *Cuadernos de Historia* 34, Universidad de Chile, Junio 2011. pp. 31-52.

LOZANO, Claudio: Los problemas de la distribución del ingreso y el crecimiento en la Argentina actual. Instituto de estudios y formación CTA, 2005.



MARTINEZ, Bernabé Bartolomé: “La crianza y educación de los Expósitos en España entre la Ilustración y el Romanticismo (1790-1835)” En *Historia de la educación: Revista interuniversitaria* N° 10 Universidad de Salamanca, 1991.pp.33-62.

MATUS, Teresa: “Punto de Fuga. Imágenes dialécticas de la crítica en el Trabajo Social contemporáneo” Tesis de doctorado en Trabajo Social UFRJ, Río de Janeiro, 2012. mimeo.

MEHMOONA MOOSA, Mitha: “A Difference-Centred Alternative to Theorization of Children’s Citizenship Rights”. *Citizenship Studies*, Vol. 9 N°4 September, Canadá, Taylor & Francis Group, 2005. PP. 369-388.

MORENO, José Luis: “El delgado hilo de la vida. Los niños expósitos de Buenos Aires. 1779-1823.” En: *Revista de Indias*, vol. LX, N° 22°, 2000. pp. 663-685.

MORENO, José Luis: “El delgado hilo de la vida. Los niños expósitos de Buenos Aires. 1779-1823” en: *Revista de Indias*, Vol. LX, núm. 220. 2000 pp. 663- 685.

MURILLO, Susana: “De la sacralidad del Estado a la Sociedad Civil. Mutaciones en las tecnologías de gobierno” en *Psicoperspectivas* VIII, 2, 2009. pp. 166-192.

O’MALLEY, Pat: “Experimentos en gobierno” en: *Revista Argentina de Sociología* Año 5 N°8, 2007. pp. 151-171.

\_\_\_\_\_ : “Uncertainty makes us free”. Liberalism, risk and individual security” en *Behemoth. A Journal on Civilisation*. N°3, 2009. pp. 24-38.

OFFE, Claus: “Las contradicciones de la democracia capitalista” en: *Cuadernos Políticos*, n° 34, editorial Era, México D.F.; 1982. pp. 7-22.

PAUTASSI, Laura: “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, en: *Serie Mujer y Desarrollo*, nro. 87. CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

\_\_\_\_\_ : “Programas de transferencias condicionadas de ingresos. ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina. En Seminario Regional *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

PEGORARO, Juan: “Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad” En *Delito y Sociedad Revista de Ciencias Sociales* n°9/10, Buenos Aires, 1997.

- PILOTTI, Francisco: “Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto”. CEPAL- SERIE Políticas Sociales N°48, Santiago de Chile, Marzo 2001.
- PORRO Nelly: “Extranamientos y depósitos en los juicios de disenso” en: *Revista de Historia del Derecho*. N°7, 1977. pp. 123-149.
- PUPAVAC, Vanessa: “Misanthropy Without Borders: The International Children’s Rights Regime” en *Disasters*, 25, 2. Blackwell Publishers, Oxford. 2001. pp 95-112.
- RANCIÈRE, Jacques: “Who Is the Subject of the Rights of Man?” en: *South Atlantic Quarterly*. V103, 2004. pp. 297-310.
- ROSE Nikolas; O’MALLEY, Pat y VALVERDE, Mariana: “Governmentality”, en: *Annual Review Law and Social Sciences*. Londres, 2006. pp. 83-104.
- ROSE, Nikolas: “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, en: *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, n°. 8. Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 2007. pp. 111-150.
- ROSE, Nikolas; MILLER, Peter: “Political Power beyond the State: Problematics of Government” en *The British Journal of Sociology*, Vol 43 n°2, 1992. pp. 173-205.
- SEOANE, María Isabel: “Un expediente sobre adopción de 1787-1788” en: *Revista de Historia del Derecho*. N° 10, 1982. pp. 428-439.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: “Un nuevo equilibrio del bienestar” en: *Política y Sociedad*, Vol. 44 Núm. 2, 2007. pp. 11-30.
- \_\_\_\_\_ : “La política familiar y una nueva demografía En: *Consecuencias de la evolución demográfica en la Economía*, N° 815, 2004. pp. 45-60.
- SUAREZ, Teresa; TORNAY, María Laura:” Poblaciones, vecinos y fronteras rioplatenses. Santa Fe a fines del siglo XVIII”. *Anuario de estudios americanos*, Vol 60, No 2, 2003. pp. 521-555.
- TRUEBA, Yolanda: “El ejercicio de la beneficencia. Espacio de prestigio y herramienta de control social en el centro y sur bonaerense a fines del siglo XIX” en *Historia* V26 N 2, Sao Paulo, 2007. pp. 366-384.
- VIGLIONI ARRASTIA Hebe: “Familias sin hombres: mujeres jefas de hogar en el fin del virreinato del Río de la Plata, Pago de los Arroyos, provincia de Santa Fe, Argentina” en: *Revista Temas Americanistas*. N° 20, 2008. pp. 92-109.

VILLALTA, Carla: “Cuando lo simple no alcanza: la adopción de niños a principios de los años 70” en *Campo 9* (2), 2005b. pp. 69-89.

VILLALTA, Carla: “Las primeras formas legales de la adopción de niños: nuevos procedimientos y disputas” en: *Revista Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano N° 20*, Buenos Aires, 2005. pp. 371-389

ZAPIOLA, María Carolina, “Espacio urbano, delito y ‘minoridad’: aproximaciones positivistas en el Buenos Aires de comienzos del siglo XX” en: *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. 22, núm. 57, mayo-agosto, 2010, pp. 51-72.

ZAPIOLA, María Carolina: “La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921”, Tesis de Maestría, UNSAM, Buenos Aires, 2007.

ZAPIOLA, María Carolina: “Los niños entre la escuela, el taller y la calle. Buenos Aires, 1884-1915” en *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas- Autores Asociados, Sao Paulo, Brasil, Janeiro/Abril, volumen 39, n° 136, 2009. pp. 69-81.

ZERMATTEN, Jean: *El interés superior del niño. Del análisis literal al alcance filosófico*. Informe de Trabajo. Institut International des droits de l'enfant, 2003.

### **Fuentes electrónicas**

BARNA, Agustín: “Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador” en KAIROS. Revista de Temas Sociales. Año 16 N°29. Mayo 2012. [En línea: 12/12/20012] Disponible en Internet:  
<http://www.revistakairos.org>

BASUALDO, Eduardo: “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales” *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*. 2008. [En línea: 17/12/2012]. Disponible en Internet:  
<http://www.geopolitica.ws/article/la-distribucion-del-ingreso-en-la-argentina-y-sus-/>

CARLI, Sandra: “Clases medias, pedagogías psi y miseria social en la historia reciente de la Argentina. El lugar de la infancia (1955-1976). 23° Reunión anual de Anped. Encuentro Internacional. “Educação não é privilégio”, Caxambu, Brasil,

2000 [En línea: 11/10/2012] Disponible en Internet:  
[www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1418t.PDF](http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1418t.PDF)

CAMPOY CERVERA, Ignacio: “Dos modelos teóricos sobre el tratamiento jurídico debido a los niños. Universidad Carlos III de Madrid. Tesis doctorales. Madrid, 2007 [En línea: 11/04/2009] Disponible en Internet:  
<http://hdl.handle.net/10016/564>

CEBALLOS Marco: La reforma de menores y la retórica de los derechos. 2006 [En línea: 11/10/2008] Disponible en Internet:  
<http://mapage.noos.fr/marcoceballos/reforma%20menores%20-%20retorica%20derechos.pdf>

CONTE, Diego: “Marineros, huérfanos y desobedientes: Instituciones y prácticas punitivas en menores, ciudad de Buenos Aires (1870-1919)”. *Rev. hist. derecho, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, n. 40, dic. 2010. [En línea 23/7/2012]. Disponible en Internet:  
[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S18531784201000020003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S18531784201000020003&lng=es&nrm=iso)>.

CROCE, Pablo: “La Casa Cuna de Buenos Aires epopeya en cuatro siglos” En *Archivo Argentino De Pediatría. V. 106 N.4*, Buenos Aires Jul/Ago, 2008. [En Línea 15/02/2009]. Disponible en Internet:  
[Www.portalplanetasedna.Com.Ar/Argerich05.Htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/Argerich05.Htm)

DALLA CORTE CABALLERO, Gabriela: “Felisa Jordán, la madre de Estanislao Zeballos. Prácticas Asociativas, Espacio Público y Proyección femenina en Argentina (1870-1880) en *Paginas Revista Digital de la Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes*. Universidad de Rosario, año 3 N° 5, Rosario, 2011 [En línea: 22/7/2012] Disponible en Internet:  
<http://web.rosarioconicet.gov.ar/ojs/index.php/RevPaginas/article/view/107>

DOMINGUEZ CHAVEZ, Humberto; CARRILLO AGUILAR, RAFAEL: “El último siglo de la sociedad colonial en México”. Portal Académico. 2008. [En línea: 23/04/2013]. Disponible en Internet: <http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/hist/mex/mex1/HMI/Ultimo.pdf>

DONOVAN, Patrick; ONATE, Ximena; BRAVO, Gonzalo y RIVERA, M. Teresa: “Niñez y Juventud en Situación de Riesgo: La Gestión Social del Riesgo. Una revisión bibliográfica”. *Ultima década.*, vol.16, n.28, 2008 [En línea 12/06/2013] pp. 51-78. Disponible en Internet: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362008000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362008000100004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN0718-2236. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362008000100004>.

FONSECA, Claudia; MARRE, Diana; UZIEL, Anna y VIANNA, Adriana: “El principio del 'interés superior' de la niñez tras dos décadas de prácticas: perspectivas comparativas”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea 10/5/2013]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de marzo de 2012, vol. XVI, nº 395 (1). Disponible en Internet: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395/sn-395-1.htm>>.

FREEDMAN, Diego: “El riesgo del interés superior del Niño, o cómo se esconde el Caballo de Troya en la Convención” en Universidad Nacional de La Plata. 2008 [En línea: 11/10/2012] Disponible en Internet: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-riesgos-del-interes-superior-del-nino.pdf>

GALVIS ORTÍZ, Ligia: “La Convención de los Derechos del Niño veinte años después”. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez Y Juventud* N° 7(2) 2009. pp. 587-619. [En línea: 22/6/2012] Disponible en Internet: [Http://Www.Umanizales.Edu.Co/Revistacinde/Index.Html](http://Www.Umanizales.Edu.Co/Revistacinde/Index.Html)

GERVASONI, Carlos: “Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)” Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (Austin) The University of Texas, February, 2002. [En línea 22/11/2012]. Disponible en Internet:  
<http://repositories1.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4090/gervasoni.pdf?sequence=2>

GUEMUREMAN, Silvia: “La situación de la infancia y adolescencia en la provincia de Santa Fe” *Observatorio de adolescentes y jóvenes*. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. 2005. [En línea 10/5/2008] Disponible en Internet: <http://www.observatoriojovenes.com.ar/seccionLista.php>

Haidar, Victoria: “El descentramiento del Estado en el análisis del poder (político): un diálogo crítico entre la sociología histórica y el enfoque de la gubernamentalidad”, en: *Espacio Abierto. Cuaderno venezolano de Sociología*, vol.14, nro. 2, Caracas, junio de 2005. pp. 239-264 [En línea: 21/02/2008] Disponible en internet:  
[http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00062005006000003&lng=es&nrm=iso](http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062005006000003&lng=es&nrm=iso)

KLUGER, Viviana “Justicia Local y Práctica del Derecho en el Virreinato del Río de la Plata (1776-1810) Una mirada desde la justicia letrada y la justicia lega” *Trocadero (18)* Universidad de Cadiz, 2006. PP. 203-223. [En Línea 15/02/2009]. Disponible en Internet. <http://revistas.uca.es/index.php/trocadero/article/view/673>

KLUGER, Viviana: “El defensor general de menores y la sociedad de beneficencia. La discusión de 1887 en torno a sus atribuciones”, en: *Revista de Historia del Derecho*, nro. 17. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1989. pp. 411-430 [En línea: 19/11/2008] Disponible en internet:  
<http://www.vivianakluger.com.ar/public-defensorgralmenores.htm>

KORTERLLNIK, Irene: “Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. Casacidn, 2005. [En línea:

22/6/2012] Disponible en Internet:  
[http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope\\_old/adjuntos/27\\_Exposicion13.12.05.pdf](http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/27_Exposicion13.12.05.pdf)

LISTER, Ruth: “Why Citizenship: Where, When and How Children? *Theoretical Inquiries in Law*. Why Citizenship? Vol 8 N°2 Article 13. 2007. The Berkeley Electronic Press. [En línea: 11/10/2008] Disponible en Internet:  
<http://www.bepress.com/til/default/vol8/iss2/art13/>

LOPEZ Ana Laura: “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia” En *Informes del Observatorio de adolescentes y jóvenes* Instituto Gino Germani, 2008 Facultad de Ciencias Sociales. UBA. [En línea 10/5/2008] Disponible en Internet:  
<http://www.observatoriojovenes.com.ar/seccionLista.php>.

LUCIANI CONDE, L et al : “Prácticas dirigidas a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo y desafiliación social en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: entre la utopía y la realidad”. *Anuario de Investigación. Facultad de Psicología*. Universidad Nacional Buenos Aires Vol.14, 2007 [En Línea: 10/05/2009]. Disponible en Internet:  
<[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862007000100013&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862007000100013&lng=es&nrm=iso)>.

LLOBET, Valeria: “Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990” en *Revista KAIROS de Temas Sociales*. Año 15 N° 28, 2011. [En línea: 11/10/2012] Disponible en Internet: <http://www.revistakairos.org/k28-05.htm>

MARTINEZ, Bernabé Bartolomé: “La crianza y educación de los expósitos en España entre la Ilustración y el Romanticismo (1790-1835)” en: *Historia de la educación. Revista interuniversitaria* N° 10 Universidad de Salamanca, 1991 [En línea: 22/7/2012] Disponible en Internet:

[http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/0212-0267/article/viewFile/6912/6893](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/0212-0267/article/viewFile/6912/6893).

MAYNTZ, Renate: “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, en: *Instituciones y Desarrollo*, nro. 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2000 [En línea: 10/10/2007] Disponible en internet: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev/dpcs/mayntz.htm>

MITJAVILA, Myriam: “El riesgo y las dimensiones institucionales de la modernidad” en *Revista 15* 1999 [En línea: 10/04/2013] Disponible en Internet: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/El%20riesgo%20y%20las%20dimensiones%20institucionales%20de%20la%20modernidad.pdf>.

NOCETI, María Belén: “Niñez institucionalizada en Argentina. Discordancias entre discursos y prácticas”. *Gazeta de Antropología* N° 24, 2008. [En línea: 11/10/2009] Disponible en Internet: [http://www.ugr.es/~pwlac/G24\\_39MariaBelen\\_Noceti.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G24_39MariaBelen_Noceti.html)

PRIETO DROUILLAS, Rodrigo: “Infancia en riesgo, una máquina paradójica. La construcción semióticomaterial de la infancia en riesgo en Cataluña” en: *Atheneadigital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*. N10, 2006. 2008 [En línea 12/06/2009]. Disponible en Internet: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/318/318>

SANTIDRIÁN, Tomas: *Discurso en una reunión del Rotary Club*. 2004. [En línea: 11/10/2012] Disponible en Internet: <http://www.rotaryrosario.org.ar/reuniones/miercoles-25-de-agosto-de-2004>.

SUSANA, Iglesias: “Un viaje a través de los espejos de los Congresos panamericanos del Niño”. *En Instituto Interamericano del Niño IIN/OEA*, 1998. 2011 [En línea: 22/8/2012] Disponible en Internet: [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/CursosProder2004/Bibliografia\\_genero/UT1/Lectura.1.6.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/CursosProder2004/Bibliografia_genero/UT1/Lectura.1.6.pdf).



UNICEF, Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas. Unicef, Argentina, Buenos Aires, 2005. [En línea 13/11/2012]. Disponible en Internet:

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/Sistematizacion\\_final.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Sistematizacion_final.pdf)

Diario Electrónico Rosario 3.com.: “Más familias solidarias señalan falencias en el Área de la Niñez. [En línea: 30/08/2012] Disponible en Internet: <http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=117358>

Diario Electrónico Rosario 3.com.: “Para Niñez, revincular al menor con su familia es prioritario”. [En línea: 30/08/2012] Disponible en Internet:

<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=117402>

Diario el Electrónico Rosario 3.com.: “Convocan con urgencia a familias solidarias” [En línea: 01/08/2012] Disponible en Internet:

<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=115919>

Diario Electrónico Rosario 3.com.: “Buscan familias solidaria para el cuidado transitorio de dos bebés” [En línea: 05/03/2013] Disponible en Internet:

<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=126446>

Diario Página 12: “Los buenos muchachos de Grassi” [En línea: 05/03/2013] Disponible en Internet: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48812-2005-03-22.html>

Diario La Nación: “Atilio Álvarez desmintió que vaya a renunciar”. <http://www.lanacion.com.ar/77014-atilio-alvarez-desmintio-que-vaya-a-renunciar>.

Diario El Litoral: “La asamblea sesionó y aprobó los ocho pliegos” [En línea: 10/02/2012] <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/02/10/politica/POLI-04.html>.

Diario Página 12: “Una designación que levantó polémica” [En línea: 10/02/2012] <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-32442-2012-02-10.html>

Sitio Web oficial: Lifschitz presidió el acto de apertura del II Foro de Niñez, Adolescencia y Familia. ” [En línea: 10/05/2013]  
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias/buscar.do?accion=verNoticia&id=9602>

Diario La Capital: “Procesan por abuso a dos ex celadores del Hogar del Huérfano”. [En línea: 15/02/2013]  
<http://m.lacapital.com.ar/mobile/bb/nota.html?id=Y29udGVuaWRvcy8yMDEyLzA3LzEzL25vdGljaWFfMDAwMi5odG1s>.

Diario La Capital: “El Hogar del Huérfano no tiene más chicos alojados” [En línea: 15/02/2013]  
<http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/El-Hogar-del-Hueacuterfano-no-tiene-maacutes-chicos-alojados-20120418-0015.html>.

Diario Pagina 12: “Deben hacer cambios contundentes” [En línea: 15/02/2013]  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-32474-2012-02-12.html>.

CFIN.com.ar Agencia de Noticias: “La jueza de familia habla sobre el caso MJ” [En línea: 15/02/2013]  
<http://www.cfin.com.ar/index.php/ciudad/2253-la-jueza-de-familia-dra-michelassi-habla-sobre-el-caso-maria-julia.html>

Diario Uno Entre Ríos: “La pequeña MJ volvió a los brazos de la familia Serra” [En línea: 15/02/2013]  
<http://190.3.127.198/pais/Santa-Fe-La-pequea-Maria-Julia-volvio-a-los-brazos-de-la-familia-Serra-20130114-980029.html>

Diario El Litoral: “Agredieron a una asistente social” [En línea: 01/07/2012]  
<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/05/08/sucesos/SUCE-01.html>

Revista Ser y Sociedad: “El grupo de Padres adoptivos y futuros adoptantes expresa su opinión sobre algunos puntos del artículo mencionado” [En línea: 15/02/2013]  
[http://www.serysociedad.com.ar/noticiagrav\\_v2.php?idnew=2203&tipo=1](http://www.serysociedad.com.ar/noticiagrav_v2.php?idnew=2203&tipo=1)

## **Documentos oficiales nacionales, provinciales y de instituciones varias.**

(D1) UN LLAMADO. La obra de la Asociación Bibliotecas y Recreos Infantiles. Estatutos de la Asociación Bibliotecas y Recreos Infantiles. 1923.

(D2) ASOCIACIÓN BIBLIOTECAS Y RECREOS INFANTILES. Informe y Balance correspondiente al segundo semestre del año 1933.

(D3) ARGENTINA. Patronato Nacional de Menores. Su organización. Educación Integral de la Infancia y la Adolescencia. Buenos Aires, 1935.

(D4) SANTA FE. LA OBRA DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ DESAMPARADA Y DELINCUENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. El reformatorio de menores de la 1ra circunscripción judicial. Antecedentes de su fundación. Su inauguración 6 de Mayo de 1922.

(D5) SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE ROSARIO. Reseña Histórica. Talleres Gráficos Romanos Hnos, Rosario, 1926.

(D6) DISCURSO DE PERÓN. Publicación oficial. 1951.

(D7) INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO: "*Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia*". Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Montevideo, 2003a.

(D8) INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO: "*Manual de Aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*", Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Montevideo, 2003 segunda edición.

(D9) ARGENTINA. Cámara de Senadores Nacionales. Orden del día N° 117, 2005.

(10) ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Cuadernillo N° 1. *Estado, Política y Niñez*. 2011 a.

(11) ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Cuadernillo N° 2. *Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito Local*. 2011b.

(12) SANTA FE. Proyecto de Reglamentación de la Ley 12.967.

(13) ACTAS DEL CABILDO DE SANTA FE. Recuperado en

[www.hemerotecadigital.com.ar/cabildo](http://www.hemerotecadigital.com.ar/cabildo)

(13) NACIONES UNIDAS. Informes del Comité de Seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Argentina.

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>.

(14) NACIONES UNIDAS: Principios de París.

(15) NACIONES UNIDAS: Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

(16) ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia. *Lineamientos Nacionales en materia de Niños, Niñas y Adolescentes carentes de cuidados parentales*. Aprobados en la sesión del 10 de Agosto de 2007.

(17) ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. UNICEF. *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar*. Junio de 2012.

(18) CASACIDN. Comité de seguimiento y aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *¿Qué es un sistema de protección integral?*, 2008.

(19) SANTA FE. Pleno Bravo I. Acordada de los Jueces de Familia de Santa Fe, 2009.

(20) SANTA FE. Pleno Bravo II. Acordada de los Jueces de Familia de Santa Fe, 2011.

### **Leyes, decretos y ordenanzas**

RECOPIACION DE LAS LEYES DE LOS REINOS DE LAS INDIAS, Cultura Hispánica, Madrid, 1973.

ACTAS DEL CABILDO DE SANTA FE. Santa Fe 19 de Enero de 1673

ARGENTINA. Ley 1144/1881: La Justicia de la Capital Federal. De los Defensores de Menores, Pobres e Incapaces.

ARGENTINA. Ley 4.144/1902: de Residencia.

ARGENTINA. Ley 3.727/1908: Incorporación de la Sociedad de Beneficencia como institución oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

ARGENTINA. Ley 7.029/1910: de Defensa Social.

ARGENTINA. Constitución de 1949.

ARGENTINA. Ley N° 10.903/1919. Patronato de Menores.

ARGENTINA. Ley N° 26.061/2005. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

ARGENTINA. Ley N° 26618/2010. Matrimonio Igualitario.

ARGENTINA. Decreto 1006/2012. Sobre la inscripción de hijos e hijas de familias comaterales.

ARGENTINA. Ley N° 23264/85 Reforma del Código Civil. Patria Potestad Compartida.

ARGENTINA. Ley N° 23515/87 Sobre divorcio vincular.

ARGENTINA. Decreto 1606/1990. Consejo Nacional del Menor y la Familia.

ARGENTINA. Ley N° 24.417/1994. Ley de protección contra la violencia familiar.

ARGENTINA. Decreto 9.414/1946: Intervención de la Sociedad de Beneficencia.

ARGENTINA. Ley 13.341/1948: Creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

ARGENTINA. Decreto 20.504/1948: Creación de la Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”. Otorgamiento de personería jurídica.

ARGENTINA. Ley 13.992/1950: Cambio de denominación de la Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”, que pasa a denominarse Fundación “Eva Perón”.

ARGENTINA. Decreto 556/1955: Cierre de la Fundación “Eva Perón” y liquidación de sus bienes.

ARGENTINA. Ley 17.492/1967: Creación de la Dirección General de Asistencia Social, dependiente de la SEPAC.

SANTA FE, Argentina. Constitución Provincial.

SANTA FE, Argentina. Ley 2.756/1985: Ley Orgánica de Municipalidades.

SANTA FE. Ley N° 2.647/1938. Creación de la Junta Central de Patronato de Menores.

SANTA FE. Ley N° 2.804/ 1939. Creación de los Tribunales de Menores.

SANTA FE. Ley N° 2770/1939. Creación del Ministerio Público de Menores.

SANTA FE. Ley N° 3069/1942. Ley de Asistencia Social.

SANTA FE. Ley N° 3460/1948. Reforma de los Tribunales de Menores.

SANTA FE. Ley N° 3461/1947. Código de Defensa del niño santafesino.

SANTA FE. Decreto 02386/1973. Creación de la Dirección General de Minoridad y Familia. Subsecretaría de Bienestar Social. Ministerio de Bienestar Social.

SANTA FE. Ley N° 11.452/1996 Código Procesal de Menores.

SANTA FE. Ley N° 11998. Sobre la Explotación de Casinos y Bingos. Proyecto de modificación Exp. 23986/2010.

SANTA FE. Decreto Reglamentario 0619/2010. Ley 12967.

ROSARIO. Ordenanza N° 8143/2007. Creación del Consejo Municipal de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y adolescentes

### **Sitios web consultados**

FUNDACIÓN SUR: <http://surargentina.org.ar/noticias/perpetuas-a-menores-de-la-inconstitucionalidad-a-la-crueldad-bondadosa/>.

EVA GIBERTI: <http://www.evagiberti.com/escuela-para-padres/sintesis-de-la-historia-de-escuela-para-padres-en-argentina/> En línea: 17/10/2012.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO: [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org)

BIBLIOTECA NACIONAL: <http://www.bn.gov.ar/>

BIBLIOTECA NACIONAL DEL FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. UNICEF <http://www.unicef.org/index.php>

HOGARES DE TRÁNSITO. 2013: BlogSpot <http://htsantafe.blogspot.com.ar/>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (Interamerican Development Bank): [www.iadb.org](http://www.iadb.org). y <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=TC9610272>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL): [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

FUNDACIÓN EVA PERON: [www.fundacionevaperon.com](http://www.fundacionevaperon.com)

INFORMACIÓN LEGISLATIVA: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).

INTENDENCIA MUNICIPAL: [www.mlintendente.com.ar](http://www.mlintendente.com.ar)

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)

PROVINCIA DE SANTA FE: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)

HEMEROTECA DIGITAL SANTA FE: [www.hemerotecadigital.com.ar/cabildo](http://www.hemerotecadigital.com.ar/cabildo)

SENADO DE LA NACIÓN:

[http://www.senado.gov.ar/web/senadores/biografia.php?id\\_sena=266](http://www.senado.gov.ar/web/senadores/biografia.php?id_sena=266).

SENADOR

MORALES:

[http://morales.radicales.org.ar/2005/prensa/notas\\_anteriores\\_id\\_786/](http://morales.radicales.org.ar/2005/prensa/notas_anteriores_id_786/)