

Universidad Nacional de San Martín
Escuela de Humanidades
Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales

El magnetismo de los derechos

Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de
Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires

(2005-2011)

Maestranda: Gabriela Paula Magistris

Directora: Dra. Valeria Llobet

Tesis presentada
como requisito para optar por el título de Magister de la Universidad
Nacional de San Martín en Derechos Humanos y Políticas Sociales

Buenos Aires, Septiembre de 2012

Había un hombre que tenía una doctrina.
Una doctrina que llevaba en el pecho
(Junto al pecho, no dentro del pecho),
Una doctrina escrita que guardaba
en el bolsillo interno del chaleco.
Y la doctrina creció.
Y tuvo que meterla en un arca,
en un arca como la del Viejo Testamento.
Y el arca creció.
Y tuvo que llevarla a una casa muy grande.
Entonces nació el templo.
Y el templo creció.
Y se comió al arca, al hombre y a la doctrina escrita
que guardaba en el bolsillo interno del chaleco.
Luego vino otro hombre que dijo:
El que tenga una doctrina que se la coma,
antes de que se la coma el templo;
que la vierta, que la disuelva en su sangre,
que la haga carne de su cuerpo...
y que su cuerpo sea bolsillo, arca y templo¹.

¹ León Felipe, Parábola, de *Parábola y Poesía*, 1944.

Índice

Resumen	5
Agradecimientos	6
Introducción	8
a) Problema de investigación	8
b) Preguntas de investigación	11
c) Objetivos	12
d) Relevancia del estudio e investigaciones precedentes	13
e) Estructura de esta tesis	16
Capítulo 1: Aportes teórico-epistemológicos para el análisis de los derechos de los niños en un escenario de políticas sociales.	18
Presentación	18
1.1 Posturas epistemológicas sobre los derechos	19
1.2 Los derechos de los niños como objeto de estudio.....	21
1.2.1 La globalización de los derechos del niño.....	22
1.2.2 Los derechos de los niños en el campo de los estudios sociales de infancia.....	26
1.2.3 Los derechos de los niños: paradojas y tensiones particulares.....	28
1.2.3.1 Entre lo global, lo universalizante, lo local y lo particular.	28
1.2.3.2 Los derechos del niño: en la encrucijada de la agencia y la estructura.....	30
1.3 Políticas sociales y derechos de niñas, niños y adolescentes	32
1.3.1 Dispositivos de gobierno para la infancia	32
1.3.2 Estado del arte regional sobre gobierno de la infancia y sistemas de protección de derechos	36
1.4 Políticas sociales para la infancia	39
1.4.1 Derechos de niñas, niños y adolescentes en un escenario de políticas sociales.....	40
1.5 Perspectiva y estrategia metodológica.....	43
Capítulo 2: El sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. En los pasos iniciales del proceso.	49
Introducción	49
2.1 Los sistemas de protección de derechos en América Latina. Contexto de producción e institucionalización de los derechos en la región.....	50
2.2 Institucionalización de los derechos de los niños/as en Argentina	52
2.3 Proceso de transformación legal y adecuación institucional en la provincia de Buenos Aires.	56
2.3.1 Inicios del proceso de transformación del sistema de protección de derechos: en los caminos de la ley “salvadora” anhelada. Período 2000-2004. Algunos pasos previos.....	59
2.3.1.1 Caminos y descaminos de la ley 12.607: la ley “perfecta” que no fue.....	62
2.3.1.2 Significaciones y disputas alrededor de la ley 12.607: una ley en suspenso.....	68
2.3.2 Una ley “posible”: la ley 13.298. Período 2004-2007.....	72
2.3.2.1 ¿Entran nuevos jugadores? ¿O cambian algunas reglas de juego? ¿O cambia el campo?	73
2.3.2.2 Una ley suspendida, con nuevas significaciones y disputas.....	77
2.4 Hacia un sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Período 2007-2011. Rediseños y transformaciones institucionales y normativas.....	79
a. Organización administrativa	80
b. Asignación de recursos	82

c. Organización institucional del sistema de protección de derechos: Servicios Zonales y Locales.....	84
d. Otros organismos creados.....	87
e. Organización judicial.....	90
f. Procedimientos y circuitos institucionales: las medidas de protección de derechos.....	91
2.5 Comentarios finales del capítulo.....	94
Capítulo 3: Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires.	95
3.1 Descripción y análisis preliminar de los programas seleccionados	96
3.1.1 ¿Cómo se construyen los beneficiarios de los programas seleccionados?.....	101
3.1.2 Sobre la construcción de necesidades.....	103
3.1.3 Estrategias privilegiadas de acción.....	108
3.1.4 Los programas de protección y restitución de derechos de niños/as y la perspectiva de género.	110
3.2 Definiciones y alcances sobre los programas sociales dirigidos a niños/as en la provincia de Buenos Aires: tras las pistas de los actores.....	112
3.2.1 Algunas valoraciones iniciales sobre los programas.....	113
3.2.2 Construcción de necesidades infantiles: entre la urgencia y la importancia – entre las respuestas integrales y las parciales.....	121
3.2.3 Entre la “masividad” y la individualización.....	123
3.3 Comentarios finales del capítulo.....	124
Capítulo 4: Institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires: sentidos, disputas y apropiaciones.	127
4.1 Las organizaciones de la sociedad civil en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires.....	129
a. “Sociedad Civil” e Infancia.....	129
b. Delimitando el escenario ¿Qué organizaciones juegan en el proceso de institucionalización de los derechos de la infancia en la provincia de Buenos Aires?	133
c. El Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud ¿“Todo dentro del foro, nada fuera de él”?	137
d. Entre la academia y la militancia. Entre el “dialoguismo” y la oposición “saludable”.....	146
e. Voces silenciosas: algunas narrativas marginales sobre el proceso.....	148
4.2 Los organismos y actores judiciales: Disputas, tensiones, problemas y transformaciones.	150
a. El fuero penal juvenil: viejos actores, viejos y nuevos problemas	153
a.1. El caso “frontera” o qué hacer con los jóvenes no punibles que cometen delitos	156
b. Fuero de familia: nuevos actores, viejos y nuevos problemas	158
b.1. Entre el “procedimentalismo” y la informalidad	161
c. ¿Justicia Penal Juvenil vs. Justicia de familia?	162
d. ¿Judicialización vs. desjudicialización?.....	163
4.3 Los organismos administrativos y sus transformaciones.	165
4.3.1 Multiplicidad de niveles de actores, diversidad de niveles de análisis.....	165
4.3.2 Hacia la territorialización de las políticas de infancia.....	166
4.3.2.1 La organización administrativa e institucional a nivel “central”	167
4.3.2.2 Entre la heterogeneidad y la disparidad regional	169
4.3.2.3 La profesionalización de la protección: servicios zonales y locales de protección de derechos.....	170
4.3.3 Entre el Sistema de Protección y el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.....	173
4.4 Comentarios finales del capítulo	174

Capítulo 5: Infancia, derechos y protección.	176
5.1 Infancia y protección social en la provincia de Buenos Aires	176
5.1.a Discursos sobre infancia.....	176
5.1.b De qué hablamos cuando nos referimos a protección y/o restitución de derechos.	182
5.2 Usos y significaciones de “la ley”. El magnetismo de los derechos de los niños/as	184
5.3 Comentarios finales del capítulo.....	189
Consideraciones finales	191
Referencias	198
Anexos	214
Anexo 1 - Listado de entrevistas.....	214
Anexo 2 – Guía de pautas de entrevistas	216
a) Pautas para las entrevistas con funcionarios / profesionales de infancia	216
b) Pautas de entrevistas para funcionarios y/o operadores del Poder Judicial	218
c) Pautas de Entrevistas para profesionales/operadores de OSC	220

Resumen

En esta tesis se explora la perspectiva de los actores locales respecto de la institucionalización de los sistemas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires en el período 2005-2011.

Realizo ese abordaje a través de tres niveles fundamentales de análisis. Un primer nivel, de carácter más descriptivo, muestra una “fotografía” del sistema de protección de derechos local en la actualidad (y los programas sociales vinculados a éste) por medio de su diseño, organización institucional y material. Un segundo nivel, de carácter dinámico, da cuenta de un proceso de disputa, tensiones e interpretaciones divergentes sobre este proceso siguiendo las pistas de actores clave que demuestren la redefinición y/o reapropiación que realizan de este proceso. Así como la permeabilidad a tal enfoque de las políticas y programas sociales actualmente vigentes vinculados con la protección y/o restitución de derechos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Un tercer nivel, de tinte más exploratorio, se asienta en las prácticas de los actores relacionados con la protección y/o restitución de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

La estrategia teórico-metodológica ha sido de carácter exploratorio-descriptiva basada en información de tipo cualitativa. Además de entrevistas en profundidad a informantes clave que tuvieran cargos de dirección o de gestión profesional y/o técnica vinculada a las políticas, programas y/o dispositivos a nivel provincial, he utilizado el relevamiento de fuentes secundarias documentales, normativas y de medios de comunicación.

Palabras clave: Derechos de los niños, niñas y adolescentes – Sistemas de Protección de Derechos – Proceso de institucionalización de derechos.

Agradecimientos

En primer lugar, deseo agradecer a todos los equipos de trabajo que integré vinculados de uno u otro modo a la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, que me motivaron en el desarrollo de mis preguntas iniciales de investigación y me impulsaron para llevarla adelante. En especial, quiero agradecer a mis compañerxs de trabajo del CAINA y del Equipo de Restitución de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Quilmes. También a mis compañeras de la Asociación Civil Juguete Rabioso, en donde nacieron mis primeras inquietudes, motivaciones y apasionamientos con la temática (en especial a Viviana, Karina, Fernanda, Ana, María Laura, Luciana, María Ana, Mabel). También, y fundamentalmente, quiero agradecer a los niñxs y jóvenes con los que he trabajado a lo largo de estos años, ya sea desde el campo profesional, militante, docente o académico. Deseo agradecer también de modo muy especial a los trabajadores y/o funcionarios del sistema de protección de derechos de la provincia de Buenos Aires, que accedieron gentilmente a las entrevistas en profundidad que realicé, permitiéndome construir, analizar y reflexionar sobre el objeto central de esta tesis.

En segundo y elevadísimo lugar, quiero dar infinitas gracias a mi directora de tesis, Valeria Llobet. Sin su inagotable paciencia, sus aportes enriquecedores, su contención y gran calidez humana, no hubiera podido llevar adelante este trabajo.

A mis compañerxs del equipo de investigación de la UNSAM, Florencia Gentile, Marina Medan, Cecilia Litichever, Catarina Vilanova, María Consuelo Gaitán Clavijo, Cecilia Gaitán y nuevamente, Valeria Llobet, directora del equipo. El trabajo colectivo, tan necesario para el “soliloquio” investigativo, las reuniones con mates y cremonas, la lectura e intercambio siempre amena y las producciones colectivas, hicieron del proceso no sólo algo más liviano, sino sobre todo, un proceso más placentero y divertido.

Al CONICET, por adjudicarme una beca de posgrado que hizo posible el financiamiento del proceso entero de esta investigación y su escritura.

A mis compañerxs de la Cátedra Libre de Derechos Humanos de la UBA, con quienes aprendo y crezco constantemente. En especial a Ana Laura López, Silvia Viñas, Soledad Muñeza, Eleonora Prizze, y mis compañeros/as de Barrilete Cultural, equipo que se conformó desde la Cátedra con el fin de formar jóvenes promotores culturales en el barrio de Barracas (en particular, agradezco a Deborah, Eugenia, Cintia, María Laura, Laura, Azul, Julieta). Le debo una mención especial a Ana Laura, que desde mis inicios me ayudó a insertarme en el mundo académico, por momentos hostil, y me dio las fuerzas y aprendizajes para seguir adelante. Mis gratitudes especiales a ella también por socializarme generosamente materiales imprescindibles para este trabajo, facilitarme el acceso a entrevistas de los actores clave de esta investigación, y por hacerme interesantes comentarios y sugerencias a ponencias y capítulos borradores de esta tesis.

Una mención especial merece mi amigo y compañero antropólogo, Agustín Barna. Agradezco al azar fortuito (o a la sincronidad, como me gusta decir a mí) el hecho de haberme cruzado con un compañero como él desde mis inicios, encontrándonos en temáticas, campo y enfoques similares que eran de interés y preocupación mutua. No exagero al decir que él fue (y sigue siendo) un gran compañero de caminos, preguntas y debates permanentes que derivaron en discusiones y producciones colectivas, por demás fructíferas y de crecimiento mutuo. A él le agradezco especialmente haber sido extremadamente generoso con su recorrido investigativo previo, así como haber leído minuciosamente los primeros borradores de cada capítulo de esta tesis y hacerme interesantes comentarios que fueron de extrema utilidad.

A mis compañerxs de la maestría, especialmente a María Marta, Marina, Alejandra, Florencia Franco, Florencia Moljo, Julieta, Paula, Verónica, Carola, Andrés, María

Laura, Cintia. Por acompañarnos mutuamente en el tránsito por la maestría y por hacer la cursada y el estudio más ameno; almuerzos, cenas y meriendas sabrosas mediante.

A mis amigxs, que por suerte son muchos y grandes puntales para acompañarme en este proceso. Algunos ya los mencioné anteriormente, así que va aquí mi referencia especial a esos que quizás no participaron en mi proceso de producción de la tesis directamente, pero sí me sostuvieron con palabras de apoyo, cariño y abrazos varios (y tan necesarios). Algunos de ellos son: Mara, Silvana, Evangelina, Natalia, Marcela, Yamila, Diego, Sebastián, Marcelo, Flavio, Erika, Eliana, Mariela, Norma, Noelia, Aldana, Mariano, Pablo, Judith, Laura, Mariel, Camilo, Luis. Una mención especial a Yamila, por haber sido mi “maestra” también en la formación inicial como becaria e investigadora, aunque en una disciplina distinta. También por ayudarme a encontrar el nombre final de esta tesis.

A los músicos que sin saberlo me acompañaron con sus canciones y amenizaron el proceso de escritura de esta tesis. A mi queridísimo gato, Josefo, que sin saberlo también, me acompañó a mi lado (y el de la compu) en las largas horas que nos enfrentaron a la madrugada, venciendo a la soledad y cansancio nocturno.

A mi mamá, Nérida Gómez, por estar ahí sosteniéndome con mucho cariño y con sonrisas siempre disponibles, por inculcarme su afán investigativo (aunque en otra disciplina, bien distinta) y por las caminatas distractivas en Agronomía. A mi papá, Ricardo Magistris, por apoyarme en mis decisiones y por facilitarme para vivir una casa luminosa, amplia y espaciosa, brindándome condiciones más que óptimas para la escritura de una tesis.

Por último, a Marcelo Casco, mi compañero, por darme fuerzas, caricias y sobre todo mucho amor, mientras escribía esta tesis. También por consentirme mucho y cumplir con todos los caprichos que le pedí.

Introducción

a) Problema de investigación

Luego de la internacionalización de la retórica de los derechos producida a mediados de siglo XX y el proceso de especificación de éstos de fines de siglo, los derechos de los niños/as y adolescentes² han pasado a constituirse en un lenguaje universal a lo largo y ancho del mundo. Esta retórica es adoptada de modo amplio y generalizado, tanto por el campo de las ciencias sociales, como por el de la intervención social, alcanzando incluso a los movimientos sociales y la sociedad en su conjunto.

Así es como mientras en la modernidad asistimos al “fetiche de la legalidad”, (por medio del cual el Estado y el derecho como encarnación de esa institucionalidad estatal se hallaban fuertemente vinculados a la existencia y fortalecimiento de la sociedad moderna y del estado nación),³ con posterioridad a la segunda guerra mundial empezó a consolidarse un nuevo mito, ya no sólo respecto de la ley sino de los derechos.⁴ Este nuevo “mito” que ubica a los derechos de los niños en un lugar sacralizador y petrificador de la intervención social dirigida a niños y niñas, es el que pretendemos desbrozar, para identificar sus múltiples dimensiones, aristas y significaciones en disputa.

En efecto, la emergencia de una cultura legal global, consolidada con la internacionalización de los derechos humanos generales primero y específicos después (como los derechos de los niños/as) ha contribuido a sostener una confianza ciega y generalizada en el carácter emancipador intrínseco que conllevaría la retórica de los derechos. Retórica que se presumiría además como eficaz para resolver toda cuestión social, política, económica, cultural, vinculada a la población infantil (James y James,

² En adelante, nos referiremos a los derechos de niños y niñas, o derechos de niños, niñas y adolescentes, de modo indistinto.

³ Ese fetiche que se encarnó en el principio de legalidad, que atravesó todos los sistemas jurídicos y sociales de la modernidad, resultó luego fuertemente cuestionado, a fines del siglo XIX.

⁴ Es difícil hacer una distinción entre algunos términos que aparecen como polisémicos: ley, derecho, derechos, derechos humanos. No obstante ello, a los fines de esta tesis, nos referiremos a la “ley” o al “derecho”, al mencionar aquella regulación estatal destinada a ordenar y regular la vida en sociedad, mientras que por “derechos” nos referiremos a la asignación de cualidades a los sujetos que implica la posibilidad de reclamar, gozar y ejercer aquellos. El término “derechos humanos” lo reservaremos al movimiento histórico-social-político-cultural que se genera con posterioridad a la segunda guerra mundial, momento en que los derechos dejan de ser reducto de los estado nación, para traspasar sus fronteras y formar parte de la globalización que algunos llaman cosmopolita (De Sousa Santos, 1987).

2004). Se trata de una retórica que opera tanto simbólica⁵ como prácticamente, lo cual promueve una atracción de tal magnitud, que quedan atrapados, a modo de imán, actores y problemáticas de la más diversa índole, al mismo tiempo que contribuye a opacar y/o eclipsar cuestiones que quedan por fuera de su marco contenedor. Constituyéndose de ese modo en un magnetismo incuestionable, rígido, totalizante y cerrado en sí mismo. Esto conduciría a cierta sacralización de la ley fundada en la creencia sobre la fuerza mágica de las palabras. Lo que supone, a la vez, que el sentido de totalidad de lo social dado por la imperatividad de la ley, regularía y ordenaría las relaciones ideales entre individuos y grupos (Castrillón, 2008: 34-35).

En el caso de los derechos de los niños esto se revela con mayor claridad aún, en tanto la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) se torna, como casi ningún otro instrumento de derechos humanos, en fundamento, sostén y motor de los cambios político-sociales relacionados con la infancia. De ahí que se refuerce la visualización de la garantía de derechos como emancipatoria en sí misma para niños y niñas, pudiendo contribuir a cierta naturalización u opacidad de las vidas y bienestar de éstos, así como el ocultamiento de las relaciones sociales y políticas que las producen y reproducen (Pupavac, 2001).

Este proceso de institucionalización de los derechos es relativamente reciente. Podemos ubicar su comienzo en América Latina en la década del '90, en un marco signado por la privatización de las políticas sociales y el desmantelamiento del Estado de Bienestar (Llobet, 2007b). Este estado de situación se agrava aún más en el sistema de protección infantil debido a que en América Latina “la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños” (Pilotti, 1999).⁶ En efecto, el discurso de derechos se

⁵ Partimos de comprender el campo simbólico en el sentido que lo hace Bourdieu, en tanto instrumentos de conocimiento y de comunicación que colaboran en la “integración social”. Se trata de elementos que hacen posible el *consenso* sobre el sentido del mundo social, a la vez que contribuye a la reproducción del orden social. Dice el autor: “El poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino él es *reconocido*, es decir, desconocido como arbitrario creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia, creencia cuya producción no es competencia de las palabras” (Bourdieu, 2000).

⁶ En la época que Pilotti escribe su artículo (1999), refiere que en América Latina, los niños menores de 18 años constituyen el 42% de la población total y el 43% de la población vive bajo la línea de pobreza. A su vez el 60% de los niños menores de 15 años son pobres. En este estado situación que afecta en particular a la infancia, además de la pobreza estructural inciden muy especialmente según el autor, la reproducción intergeneracional de la pobreza, la visibilización de la pobreza urbana infantil a través de la existencia de numerosos niños/as en situación de calle y la gestión social diferenciada de la niñez según la clase social a la que éstos pertenecían (Pilotti, 1999).

introduce en nuestra región en un escenario de democracias disyuntivas (Holston y Caldeira, 1998). Esto es, en un contexto que brinda simultánea expansión de derechos a la vez que profundo irrespeto de los mismos, dado por las condiciones de posibilidad material y acceso efectivo a éstos. Sin duda alguna, consideramos que estas condiciones enmarcarán de uno u otro modo, una manera singular de apropiación y redefinición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la región en general y en Argentina y la provincia de Buenos Aires en particular.

El problema de investigación seleccionado para el abordaje de la presente tesis reside en un aspecto particular de este proceso, cual es la institucionalización del enfoque de derechos en el campo de las políticas de infancia en un espacio y contexto específico como es la implementación del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Entenderemos por institucionalización del enfoque de derechos, el proceso de (re)creación de reglas formales y prácticas por las cuales los actores – estatales y no estatales- regulan sus acciones en relación con la infancia y con los demás actores, así como el proceso de transformación de los significados asociados a tales acciones y comportamientos. Es decir, partimos de comprender que la institucionalización implica tanto una dimensión simbólica como una dimensión práctica y normativa (Fraser, 1991; Llobet, 2007a). De esta definición se desprende nuestro interés en explorar tanto las transformaciones en el nivel organizacional como en las relaciones sociales y las significaciones.

Este problema lo abordaremos a través de distintos niveles de análisis. Un primer nivel, de carácter más descriptivo, muestra una “fotografía” del sistema de protección de derechos local en la actualidad (y los programas sociales vinculados a éste) por medio de su diseño, organización institucional y material. Un segundo nivel, de carácter dinámico, da cuenta de un proceso de disputa, tensiones e interpretaciones divergentes sobre este proceso siguiendo las pistas de actores clave que demuestren la redefinición y/o reapropiación que realizan de este proceso. Así como la permeabilidad a tal enfoque de las políticas y programas sociales actualmente vigentes vinculados con la protección y/o restitución de derechos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Un tercer nivel, de tinte más exploratorio y a profundizar en la tesis de doctorado, se asienta en las prácticas de los actores relacionados con la protección y/o restitución de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

Para tales fines, enfocaremos en la dimensión discursiva de los programas sociales atinentes a la protección y restitución de derechos dirigidos a niños y niñas, a partir del inicio de la implementación del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Se conforma el caso de estudio seleccionando las políticas y programas del organismo de aplicación de la ley de referencia, esto es la Secretaría de Niñez y Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Haremos hincapié también en los discursos, sentidos y significaciones que los actores involucrados en la temática realizan, alrededor de dicho sistema de protección de derechos y los programas asociados a éste.

Los criterios para la selección de esta provincia para esta investigación considera las características particulares de la configuración e implementación del mentado sistema, la dimensión poblacional general y etaria de esta región así como la complejidad que encierra la institucionalización reciente, lo que lo convierte en un caso interesante para ser explorado y analizado.

En cuanto al recorte temporal, hemos elegido analizar el período 2005-2011 en tanto es a partir del año 2005 que se efectúa, como señaláramos, la implementación progresiva de la nueva ley de infancia de la provincia de Buenos Aires (ley 13.298 y sus normas complementarias).

b) Preguntas de investigación

Nos guían las siguientes preguntas que se relacionan con el problema central de este proyecto:

En lo referido a los programas:

- ¿Con qué programas y dispositivos se cuenta para las políticas específicas dirigidas a la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes?
- ¿Existen mecanismos / procedimientos / protocolos de intervención para garantizar los derechos que los mismos enuncian?
- ¿Sobre qué derechos se centraliza la protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿cuáles quedan excluidos de dicha protección?

- ¿De qué manera se incorporan las relaciones sociales de género en los programas estudiados?
- ¿Qué entienden las políticas y programas de referencia acerca de la noción de “niño como sujeto de derecho”? ¿Cuál es el espacio e importancia que se otorga a su opinión y participación y qué sentidos se asignan?

En cuanto a los actores

- ¿Cuáles son los actores institucionales clave en la política de infancia?
- ¿Cuáles son sus sentidos y significaciones sobre la infancia y los modos de protegerla?
- ¿Qué relaciones se establecen entre los actores institucionales? ¿qué conflictos, tensiones y negociaciones emergen?
- ¿Cuáles son las demandas e interpretaciones legitimadas de los actores institucionales, y cuáles resultan silenciadas o aparecen con menor peso?

c) Objetivos

Objetivo general

- Contribuir a la producción de conocimiento en el área vinculada a las políticas sociales, la infancia y los derechos humanos, a través del análisis del proceso de institucionalización de los derechos en el marco del sistema de protección dirigido a la infancia en la provincia de Buenos Aires en el período 2005-2011.

Objetivos Específicos

- i. Caracterizar el proceso de adecuación normativa ocurrido en la provincia de Buenos Aires, a partir del análisis de las leyes específicas de infancia, los debates y resistencias que generó su sanción (identificando actores claves así como interpretaciones legitimadas y marginales de dicho debate), y la complementariedad o colisión con otras normativas provinciales y/o de otro nivel.

- ii. Caracterizar la estructura organizativa, transformaciones, competencias, atribuciones y capacidades institucionales del sistema de protección de derechos local (recursos, programas y planes de acción, estrategias y dispositivos).
- iii. Caracterizar los programas, instituciones y/o dispositivos pertenecientes al área de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, en el marco de la implementación de la ley 13.298, en la provincia de Buenos Aires, enfocando en sus definiciones de problemas, necesidades y demandas, de poblaciones legítimas y de cursos de acción.
- iv. Analizar las negociaciones interinstitucionales alrededor de las definiciones de competencias, cursos de acción, necesidades y derechos que aparecen como hegemónicos y marginales.
- v. Identificar y describir el carácter dinámico de la institucionalización de los derechos a través de las distintas interpretaciones y significaciones de los actores institucionales clave en materia de política de infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires que aparecen como prioritariamente legitimadas.

d) Relevancia del estudio e investigaciones precedentes

La presente tesis procura recuperar un marco analítico sólido para este tipo de estudios que se aleja de las rígidas dicotomías históricas, que han hegemonizado el campo de los derechos y las políticas sociales de infancia, para dar cuenta de las complejas reconfiguraciones de los derechos y las políticas sociales dirigidas a la población infantil.

Esto será abordado a partir de identificar y describir las luchas interpretativas (Fraser, 1991) en las que se estabilizan significados respecto de las necesidades y los derechos, construidos en las relaciones entre distintos actores, las prácticas institucionales, y las tensiones y complementariedades existentes entre el nivel normativo, el simbólico y el de las significaciones y (re)creaciones.

En el campo de estudios sobre los derechos y las políticas sociales de infancia, se observa un claro predominio de estudios e investigaciones que asumen la institucionalización directa y homogénea del denominado paradigma de protección de derechos, presentándose la cuestión social relativa a la infancia y sus derechos en

términos dicotómicos, lo cual contribuye más a oscurecer que a iluminar sobre las distintas aristas, tensiones y debates que encierra esta temática (Villalta, 2010b).⁷ Por el contrario, desde otra perspectiva, que compartimos, se comenzó a evidenciar que ese proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas, no era directo ni homogéneo. Así, hemos observado como la existencia de distintos actores, condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación (Llobet, 2011), le daban a esa institucionalización un enfoque singular y heterogéneo, en el marco de debates, tensiones y resignificaciones de dicho proceso, entendido como complejo y multívoco.⁸ Se pone el acento así en los sentidos e interpretaciones que otorgan los actores a los sistemas de protección de la infancia, que resultan en definitiva quienes definen y recrean los derechos y necesidades de la población infantil.

En lo que respecta específicamente al proceso de institucionalización de derechos en la provincia de Buenos Aires existen investigaciones que preceden este trabajo.

Varios de estos estudios se han centrado fundamentalmente en el análisis de dimensiones estrictamente jurídicas, que han abocado su trabajo a indagar sobre la sanción de las leyes de protección de derechos y su carácter organizativo y de recursos, desde una perspectiva prioritariamente normativa.⁹

Otra investigación que puede tomarse como referencia de este estudio es la llevada adelante por Oyhandy (2004).¹⁰ Esta tesis puede considerarse como uno de los antecedentes importantes para el desarrollo de la presente en tanto no se aboca a un análisis normativo sino que explora los mecanismos institucionales de evaluación y

⁷ Pueden mencionarse como estudios e investigaciones de esta corriente los análisis de García Méndez (1995, 1998), Beloff (2002), Doménech y Guido (2003), Costa y Gagliano (2000), entre otros (ver Llobet, 2011).

⁸ Este planteo fue explorado en diversas investigaciones precedentes (Carli, 2002; Villalta, 2010a; Llobet, 2007a, entre otras), abarcando tanto los aspectos psicológicos como pedagógicos, de derechos o protección integral. (Llobet, 2011).

⁹ Estas producciones han estado vinculadas en gran medida a dos espacios académicos que han sido referentes de la temática desde esta perspectiva. Nos referimos a las investigaciones llevadas adelante por el Instituto de Derechos del Niño y por el Instituto de Derechos Humanos, ambos de la Universidad de La Plata. A título de ejemplo se mencionan Vitale y Abalos, 2007a y Vitale y Centurión, 2008; Doménech y Guido, 2003; Doménech, 2004 y 2008; Lescano y otros, 2008.

¹⁰ En su tesis de maestría la autora exploró la dimensión cultural de las instituciones de protección y asistencia a la infancia y adolescencia en riesgo en el departamento judicial de La Plata con anterioridad a la implementación del Sistema de Protección de Derechos. En la misma halló centralmente que dicha dimensión cultural sobre la práctica y conceptualización del riesgo en los diagnósticos profesionales, se realizó en el marco de un contexto de disputa por el significado (en el marco de la construcción de la “protección integral” en oposición a la “situación irregular”).

tratamiento con fines de protección a la infancia y adolescencia, específicamente como se construye la “situación de riesgo” de los niños/as y adolescentes.

Otro estudio que es antecedente directo de la presente es la tesis de maestría en Investigación Social (UBA) realizada por Ana Laura López (2010).¹¹ Si bien nuestro foco es el Sistema de Protección y no el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil como en aquél estudio, el modo de abordaje y la perspectiva de análisis de dicha investigación han sido por demás significativos y valiosos para el desarrollo de la presente. Ello en tanto en dicha tesis se trata de abordar el fenómeno de transformación institucional y normativo desde una perspectiva crítica y que apunta a dar cuenta de los múltiples matices, debates y contradicciones que se observan en el proceso de institucionalización, en oposición a los estudios que parten de asumir una institucionalización directa de los derechos en el campo de las políticas de infancia.

Encontramos también otro estudio vinculado con los objetivos de esta tesis. Se trata de un trabajo colectivo del Grupo de Investigación en Psicología Jurídica de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata sobre la “Identificación de factores asociados a la reintervención en problemáticas asistenciales de jóvenes”.¹²

La relevancia de esta tesis reside, por su parte, en aportar a la construcción de conocimiento sobre las formas de institucionalización de los derechos para la población infantil en la provincia de Buenos Aires, a fin de generar insumos que posibiliten discutir las especificidades, problemas y potencialidades de las nuevas políticas destinadas a la infancia y la adolescencia en esta provincia, aportando a una comprensión compleja de los procesos de transformación e institucionalización de los derechos.¹³

¹¹ Esta tesis de maestría se inscribe dentro del campo de la sociología jurídica y del sistema penal. En la misma se estudia el proceso de reforma legal e institucional en materia penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009). En particular, se abordó la implementación del nuevo Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, específicamente centrado en las instituciones de privación de libertad para adolescentes.

¹² Entre los objetivos específicos de la investigación se incluye describir el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos creados por la Ley 13.298 de Protección y Promoción de los derechos de los Niños y que comenzaron a funcionar en la ciudad de Mar del Plata desde el año 2005 (Llarul y otros, 2008). Desde esa investigación se parte de entender que existe cierta tensión entre el discurso y la práctica, razón por la cual el problema de investigación se aboca a conocer cómo se está llevando a cabo este proceso en los Servicios Locales, cuáles son sus demandas, los tipos de intervención que se realizan, los recursos con los que cuentan, las dificultades con las que se enfrentan en el trabajo cotidiano, entre otras cuestiones.

¹³ Otras investigaciones, aún en curso, han resultado de suma utilidad para el debate y análisis colectivo del desarrollo de la presente investigación. Me refiero a las investigaciones llevadas adelante por Javier

e) Estructura de esta tesis

El capítulo 1 de la tesis de maestría comprende el marco conceptual y metodológico. En el mismo se reseñan las perspectivas teóricas que resultan útiles para reflexionar sobre los problemas que se derivan de la institucionalización del discurso de derechos como discurso hegemónico: a) con legitimidad prioritaria para entender e intervenir respecto de la cuestión social referida a los niños, niñas y adolescentes (James y James, 2004; Pupavac, 2001); b) las consecuencias de tal institucionalización en su vinculación estrecha con las políticas de infancia y sus dispositivos de gobierno (Fraser, 1991; Donzelot, 1979); y c) las disputas y conflictos que emergen entre los distintos actores que aparecen como esenciales en ese proceso, a la hora de definir y significar dichas políticas (Haney, 2002; Rockwell, 1996; James y James, 2004).

El capítulo 2 aborda la descripción de las transformaciones institucionales y legislativas a partir de la institucionalización del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Se hace hincapié en las siguientes dimensiones de análisis: a) tratamiento conceptual de la infancia en las normativas y diseños programáticos, b) modelos de intervención (énfasis en determinados tipos de intervención y exclusión de otros) y c) modelos de gestión (organización institucional, desconcentración y localización).

En el capítulo 3 se realiza una descripción de los programas sociales vigentes de la provincia de Buenos Aires vinculados directa o indirectamente a la protección y/o restitución de los derechos de niñas/os y adolescentes y/o relacionados con la inclusión social de éstos. Efectuaremos allí no sólo un análisis discursivo estático, sino que exploraremos también algunas interpretaciones, debates y conflictos emergentes de las narrativas de los actores respecto de tales programas.

El capítulo 4 pretende mostrar el carácter dinámico del proceso de institucionalización de los derechos, a través de las distintas interpretaciones, significaciones y disputas de los actores locales centrales alrededor de las transformaciones y adecuaciones

Moro (Doctorado en curso, UNGS), que se orienta a un análisis institucional de las políticas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense; Carolina Ciordia (Doctorado en curso en Antropología Social, UBA), que aborda las dimensiones tutelares del Estado a través del estudio de los niños/as y adolescentes residentes en hogares convivenciales en el conurbano bonaerense y Agustín Barna (doctorado en curso en antropología social, UBA), cuyo trabajo apuesta a abordar la construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política, mediante una etnografía sobre los procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social.

institucionales del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Para ello, se abordan tales significaciones en apartados por tipos de actores que hemos detectado como centrales en este proceso, atravesados por dimensiones que emergen del análisis como relevantes para su comprensión (la (des)judicialización y sus consecuencias; la profesionalización y juridicización de las relaciones sociales; la tensión entre la masividad y la individualización o entre la universalidad y la focalización y/o especialización).

En el capítulo 5 se abordan, en particular, los discursos sobre la infancia y los modos priorizados para protegerla, que aparecen en el relato de los actores clave.¹⁴ Enfocamos el análisis aquí en los sentidos asignados por parte de tales actores a la ley, los derechos y la sociedad y los efectos que éstos producen en la institucionalización del enfoque de derechos en el ámbito local.

Por último, en las consideraciones finales se enmarca la institucionalización de derechos a nivel local a partir de las construcciones de discursos que se erigen como hegemónicas, como proceso de disputa política y de poder, en constante negociación y definición.

¹⁴ Tomamos este análisis de modo separado, debido a la importancia analítica que tiene esa parte específica del proceso de institucionalización de los derechos para el campo de estudios.

Capítulo 1: Aportes teórico-epistemológicos para el análisis de los derechos de los niños en un escenario de políticas sociales.

Presentación

Tal como lo hemos adelantado en la introducción, el problema de investigación de esta tesis se ubica en el proceso de institucionalización del discurso¹⁵ de derechos en el campo de las políticas sociales como dispositivos centrales del gobierno de la infancia en un contexto particular. En el caso, nos referimos a la institucionalización del sistema de protección de derechos dirigidos a niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

El marco conceptual que aquí se reseñará pretendemos resulte útil para reflexionar sobre las cuestiones que se derivan de la institucionalización del discurso de derechos como narrativa hegemónica (Fonseca, 2002), con legitimidad prioritaria para entender e intervenir respecto de la cuestión social¹⁶ referida a los niños, niñas y adolescentes, las consecuencias de tal institucionalización en su vinculación estrecha con las políticas de infancia y sus dispositivos de gobierno, y las disputas y conflictos que emergen entre los distintos actores que aparecen como esenciales en ese proceso, a la hora de definir y significar dichas políticas.

Los conceptos que guían la escritura de esta tesis circulan alrededor de dos grandes ejes. En primer lugar, recorreremos un eje vinculado a la naturaleza, características y alcances de la institucionalización de los derechos de niñas, niños y adolescentes como forma predominante de leer la cuestión social infantil. Por el otro, se desarrollan algunos aportes teóricos relativos al gobierno de la infancia en la medida en que nos invita a

¹⁵ Hacemos una aclaración aquí. En varios apartados de esta tesis usaremos indistintamente, siguiendo fines exclusivamente prácticos, los conceptos de “enfoque de derechos” y “discursos sobre derechos” o “retórica de derechos”, aunque entendemos que no se trata de términos estrictamente intercambiables. En efecto, si tuviéramos que precisar el alcance de cada uno de esos conceptos, al referirnos al primero de ellos, nos queremos ceñir a la perspectiva que interpreta, recrea y construye a los derechos en un marco concreto. Si nos atenemos al segundo y tercer término, vinculados a los discursos sobre derechos, nos referimos -siguiendo a Fraser (1991)- a los distintos lenguajes oficialmente reconocidos para argumentar demandas relativas a derechos, las maneras que se aceptan para ejemplificar aquellas así como los paradigmas de argumentación aceptados como autorizados.

¹⁶ Siguiendo a Castel, se denomina cuestión social a la forma que encuentra cada sociedad de cuestionarse sobre sus propios principios de existencia como tal. Se trata así de una “(...) aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997:20).

pensar acerca de la vinculación de la retórica de los derechos con los dispositivos de gestión social de la infancia, en un escenario de políticas sociales.

1.1 Posturas epistemológicas sobre los derechos

En este eje, el de mayor nivel de abstracción, se desarrollan principios epistemológicos y perspectivas conceptuales generales que organizan las líneas de fuerza centrales del estudio.

El análisis del derecho por las ciencias sociales parte de la preocupación común por el estudio de la sociedad a través de la ley (esto es, indagar sobre qué nos expresa el ordenamiento jurídico de una sociedad en general) y el análisis de la ley en la sociedad (Carbonnier, 1982). Asimismo, al interior de los estudios sociojurídicos podemos encontrar dos grandes perspectivas: por un lado, la reflexión sobre los derechos, que podríamos sintetizar como el análisis de los procesos de reclamo e institucionalización de los mismos, y los cambios simbólicos acerca de éstos en un determinado grupo social, fundamentalmente a nivel nacional o local. Por el otro, los derechos humanos, entendidos como un fenómeno contemporáneo de carácter transnacional que expresa un proceso de declinación relativa de los estados nacionales, la instauración de nuevas relaciones de poder y procesos sociales, así como el reconocimiento de la vulnerabilidad de los seres humanos y el interés de las ciencias sociales por identificar cómo se construyen instituciones para minimizarla (Turner, 1993), así como las demandas de las personas por su dignidad frente a relaciones de poder organizadas (Sjober y Williams, 2001 citado en Estévez y Vázquez, 2010).

A los fines de esta tesis, nos interesa rescatar la tradición crítica de los estudios sociales sobre el derecho, que se encontraría dentro de la primera perspectiva antes reseñada, y que se iniciara a partir de finales de los sesenta y principios de los setenta, especialmente en Francia (con la corriente *Critique du Droit*), Italia (Uso Alternativo del Diritto), Estados Unidos (Critical Legal Studies) y luego América Latina (con autores como De Sousa Santos, Cárcova, Entelman, Marí, Ruíz, entre otros). A través de esta tradición se entiende al derecho no como un sistema monolítico, homogéneo y cerrado en sí mismo, sino como parte de un entramado social más amplio que lo construye y redefine de modo constante y dinámico. La vinculación de ley y realidad social contenida en esta postura crítica, constructivista y contextual (Scott, 1999) implica que

es necesario conceptualizar a los derechos, no como entelequias inmutables o ahistóricas sino como productos históricos, resultados de luchas sociopolíticas concretas y situadas (Bobbio, 1991; Ghai, 2000; Tilly, 2004).

Desde este punto de vista, es posible entender al derecho como “(...) una práctica social específica que expresa los niveles de acuerdo y de conflicto de los grupos sociales que operan en el interior de la sociedad”, a la vez que como una práctica de naturaleza discursiva, como “discurso ideológico y discurso del poder” (Cárcova, 1993: 18). Como se ha dicho, dentro de este enfoque crítico, el derecho es considerado como una actividad humana, como el producto de una interacción repetitiva que adquiere la forma de una “práctica social” específica, que expresa los niveles de conflicto social en una formación histórica determinada. Esta práctica social pertenece a las sociedades modernas y se expresa como práctica discursiva, constituida no sólo por palabras, sino también por comportamientos, símbolos, conocimientos.

Esto implica asumir una perspectiva constructivista, que lejos de sostener a priori la tendencia del derecho a reproducir el orden social o a transformarlo, comprende al derecho como una actividad humana, como el producto de una interacción que adquiere la forma de una “práctica social” específica, con actores y contextos específicos que le otorgan una significación particular, recreando así la práctica concreta.

El derecho, en tanto orden legal, tiene una doble función, ya que actúa por un lado como reflejo de las definiciones sociales, delimitando y regulando realidades sociales; y por el otro, permitiendo producir y reproducir el orden social y garantizar su continuidad (James y James, 2004: 68). Es posible ver así al derecho como un ordenamiento en permanente disputa, como un espacio de co-producción de actores respecto de una multiplicidad de significados, que dista de tener un carácter unívoco y homogéneo (Gledhill, 1997).

Asimismo, la arena de los derechos en lo concreto se configura también como tal campo de disputa para la interpretación de necesidades, tanto políticas como simbólicas (Fraser, 1991, 1997), entendiendo que las mismas son producto de un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Rockwell, 1996). Se trata, por ende, de verdaderas luchas simbólicas, ya que no es meramente la legislación sobre las prácticas concretas lo que está en juego sino la inscripción de las mismas y, con esto, el propio estatus de

existencia y de legitimidad, en la nación, de las comunidades morales que las suscriben y se apropian. Esas luchas simbólicas generan un reconocimiento sobre el poder nominador del Derecho, encarnado por el Estado como la palabra autorizada de la nación, capaz no sólo de regular sino también de crear, de otorgar estatus de realidad a las entidades cuyos derechos garantiza, instituyendo su existencia a partir del mero acto de nominación (Segato, 2004).

Es por ello que creemos que para abordar el estudio de los derechos no será válido escindirlos del contexto de apropiación de los mismos (Stoll, 1997), esto es de los contextos donde se producen y se resignifican aquellos. Ello conlleva además la imposibilidad de omitir toda referencia respecto de los procesos sociales de los que forman parte los derechos, que a su vez se encuentran inscriptos en determinadas relaciones de poder, basadas en el género y la generación, pero también de la clase y la etnia. Es en esa complejidad que procuramos abordar este análisis.

Se sigue así la corriente que ve lo simbólico y lo político como indisociables, procurando además analizar la cuestión de los derechos humanos en términos de “procesos discursivos –epistemologías, instituciones y prácticas- que producen los sujetos políticos” y modelan a sus destinatarios (Scott, 1999:35). Esta perspectiva implica que para tornar los derechos efectivos, es necesario realizar una interpretación de la dimensión social y económica de los derechos así como un análisis interpretativo contextual, que pretendemos poner en juego en el desarrollo de este trabajo.

Resta aclarar aquí que si bien estas perspectivas surgieron respecto del análisis del derecho y los sistemas jurídicos en general, lo cierto es que muchas de sus postulaciones fueron aplicadas y resignificadas en el ámbito de los derechos humanos, con las particularidades que éstos presentan, tal como desarrollaremos a continuación.

1.2 Los derechos de los niños como objeto de estudio.

1.2.1. La globalización de los derechos del niño.

La expansión de los discursos legales por sobre los límites nacionales ha generado nuevas concepciones respecto de la agencia o fabricación de la ley. Ello produce una nueva forma de regulación de las poblaciones que pasa a extrapolar los dominios puramente nacionales, los que quedan enmarcados por el sistema global contemporáneo.

Asimismo, este sistema global se halla enmarcado por sus cualidades fragmentarias y su carácter inequitativo, y es producto (a la vez que causa) de situaciones de poder diferenciales y complejas que aparecen generalmente como ocultas o invisibilizadas (Merry, 2003: 584). De aquí la importancia de analizar los derechos dentro del marco del juego geopolítico internacional, al presentar intereses propios y un entramado de relaciones complejas y particulares de poder, tanto globales como locales (Stoll, 1997).

Por su parte, es importante remarcar en esta línea que con el advenimiento y apogeo del discurso internacionalista y globalizador respecto de los derechos ha renacido una confianza relevante en lo jurídico como herramienta y motor del cambio político,¹⁷ especialmente luego de la aceptación discursiva universal de los derechos humanos, con posterioridad a la segunda guerra mundial. En algún sentido, creemos que esto podría interpretarse como un intento de aferrarse a las pasadas energías emancipatorias de la modernidad, desigualmente cristalizadas en el derecho (De Souza Santos, 2009).

Pese a presentarse como encarnación del consenso universal, los derechos humanos suelen dejar entrever perspectivas del mundo, la sociedad y el ser humano cercanas a un ideario determinado, que podríamos concebir como occidental, liberal e individualista (Barna, 2012). De hecho, se sostiene que la formulación internacional de los derechos, producto de este entramado de relaciones de poder tanto internacionales como locales, no alteró *per se* la esencia de la mayoría de las características de los derechos (individuales, atados a la idea de ciudadanía, centralmente civiles y políticos, etc.), en cuanto suponen un sujeto abstracto, individual y autónomo (Ghai, 2000). Los derechos operarían además, en y como un idioma ahistórico, acultural y acontextual, y configurándose como una retórica centralmente legítima desde la cual leer la cuestión social: reclamando distancia de las vicisitudes políticas y participando de un discurso de universalidad permanente y no de provisionalidad o parcialidad¹⁸ (Brown y Williams, 2003: 82-83).

¹⁷ Este proceso de globalización jurídica se ha correspondido además con un proceso paralelo de juridificación y judicialización de las relaciones sociales. El mismo implicó al menos dos aspectos: un primer aspecto signado por el uso creciente del poder judicial para resolver problemáticas de índole social, y un segundo aspecto basado en el uso creciente del derecho y el discurso jurídico -pasando las relaciones sociales formadas generalmente sobre reglas autónomas e informales a ser texturadas por reglas legales formales- por un abanico amplio de actores que no se reducen al poder judicial, sino que abarcan a funcionarios políticos, movimientos sociales y actores individuales (Sieder, 2010).

¹⁸ Esta provisionalidad y/o parcialidad de la retórica de los derechos se relaciona con los distintos contextos, matices y actores singulares que la negocian y recrean de modo constante y no fijo ni inmutable.

Por otra parte, nos encontramos con características particulares respecto de los niños que los hacen dignos de análisis en su propia especificidad, a partir de la materialización de una moralidad universal que sobrepasa las fronteras nacionales y que los incluye en tanto sujetos singulares, con derechos e intereses propios.

Esta moralidad universal se encarna en el énfasis colocado en la idea de igualdad entre los hombres, noción amparada en el presupuesto de la universalidad ontológica, que a su vez es influenciada por los saberes “psi” que suponen la universalidad de la naturaleza humana. Esto por cuanto tanto los pactos generales sobre derechos humanos, como la CDN en especial, enuncian un parámetro al que todos deben aspirar y esforzarse en construir (Schuch, 2006; Pupavac, 2001). De este modo, otorgarle derechos a los niños es visto como un reconocimiento de su igualdad moral con los adultos, capaces de trascender divisiones internacionales económicas, políticas y sociales y luchar contra la idea hobessiana de la guerra de todos contra todos. Los niños serían, de este modo, los representantes auténticos de la ética del sujeto contemporáneo, en tanto sinónimo del niño interior (Pupavac, 2001).

El proclamado “régimen internacional de los derechos del niño” se comienza a erigir así como ley universal, poniendo en el centro de la discusión internacional a los niños y niñas. Los derechos del niño aparecen como universales al reconocerse su igualdad moral con los adultos, a la vez que con sus especificidades como niños, presuponiendo además que a través de los derechos del niño se persiguen valores de carácter universal y general, que exceden la población a la que están en principio dirigidos, y que por tanto se asumen capaces de trascender contextos, políticas, economías, y modelos de desarrollo de la más diversa índole (Pupavac, 2001).

En efecto, la promulgación de los derechos de los niños en el ámbito internacional, ha conllevado disputas acerca del sentido de esos derechos y de la forma de garantizarlos y no a través de un mero consenso entre visiones de mundo y perspectivas sobre administración de esa población (Burman, 1996). La propia CDN representa, de hecho, el resultado de la disputa ideológica entre el este y el oeste, que da por resultado la priorización de los derechos civiles por sobre los derechos económicos, sociales y culturales (Pilotti, 2001) así como la consideración de los derechos de los niños como sujetos individuales y no como miembros de un grupo (Price Cohen y Naimark, 1991). En este último sentido, se ha afirmado además que el enfoque de los derechos del niño puede contribuir a promulgar el tratamiento de las normas como un nivel independiente

y aislado del desarrollo económico, proponiendo una disociación de los intereses del niño de los del resto de la sociedad (Pupavac, 2001).

Los derechos de los niños/as demuestran además un cruce entre relaciones de poder y sentido, en la medida en que implican un debate entre filosofías políticas particulares, expresando mucho más que valores humanitarios consensuales sino una lucha entre perspectivas de agentes diversos, una disputa política entre enunciados que traspasan las fronteras de cada país, aún cuando cada país asuma sus características particulares (Schuch, 2006; Burman, 1996).

Es así como en una especificación de las lecturas críticas sobre la globalización de los derechos del niño, algunos autores enfatizan la dimensión de dominación de tal proceso, en tanto marca el hito más importante del proceso de globalización del ideal occidental referido a la posición del niño en la sociedad contemporánea (Pilotti, 2001),¹⁹ suponiendo además cierta patologización y/o infantilización del sur (Pupavac, 2001; Gledhill, 1997). Es decir, existe una mayor regulación internacional sobre los niños y niñas, al mismo tiempo que menos espacio para la autonomía individual y mayor dependencia de los profesionales de los servicios de protección social y/o de derechos – a lo que luego nos referiremos-, provocando una infantilización de los ciudadanos (Pupavac, 2001).

En esta línea, se ha afirmado que la promoción universal de los derechos de los niños y niñas ha provocado al menos dos riesgos tangibles.

Por un lado, el riesgo de asimilar el enfoque de derechos a un discurso meramente tecnocrático, esto es, sin cuestionamientos ni problematización ni vinculación alguna con las relaciones de poder, limitándose su exaltación a la búsqueda de mejores y más eficaces normas para implementar los derechos del niño (Fernando, 2001).

Por otro lado, el riesgo de descontextualización, al postularse como un lenguaje universal, con independencia de las condiciones de vida, contextos, matrices de intervención, que pueden ser marcadamente diversos y heterogéneos. Los derechos aparecen así como una mera asignación de cualidades y desvinculados de un marco de

¹⁹ La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño es uno de los instrumentos jurídicos internacionales de mayor aceptación mundial en tanto todos los países, con excepción de Somalia, Timor Oriental y los Estados Unidos de Norteamérica, la han ratificado. Al mismo tiempo, no puede dejarse de mencionar que tal instrumento ha sido producido en el marco del juego geopolítico internacional, con las consecuentes disputas y tensiones (ver Pilotti, 2001; Pupavac, 2001; Burman, 1996).

relación social, contribuyendo a cierta visión dicotómica, entre ganadores y perdedores, y de relaciones antagonistas y diádicas (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandeveldel, 2009).

Tanto descontextualización como tecnocratismo constituyen una lente simplista para enfocar el nexo entre derechos y política, señalándose a la ley como único motor del cambio político y como emancipatoria en sí misma. La ley se presentaría también como decreto externo, lo que habilitaría, en vez de obstaculizar como se suponía, a mayores grados de paternalismo, ya que se entiende que los sujetos a los que se dirige la acción son incapaces de determinar sus propias vidas y valores sin intervención externa (Pupavac, 2001). El lenguaje de los derechos tiende así a imponer regulaciones y medidas protectivas hacia los jóvenes más que garantizar sus libertades -con el mayor grado de legitimidad, construida por sobre actores sociales altamente heterogéneos- y el Estado, por su parte, aparece crecientemente determinando la naturaleza de los cuidados cotidianos de los niños, niñas y adolescentes (James y James, 2004: 99).

Es posible poner de relieve, en este sentido, cierto desplazamiento del problema de las condiciones de vida de la infancia al problema de las condiciones del cumplimiento de los derechos de la infancia, lo que provoca algunos problemas particulares. Entre ellos, una tensión entre la precarización de derechos sociales para la niñez y la protección de derechos a nivel internacional (que rodean el interjuego de la tensión entre lo global y lo local). Se instaura así la cuestión de los derechos como “la nueva y única forma” para pensar la niñez (Luciani, 2010), advirtiéndose el peligro de que en nombre de los derechos (universales y abstractos), sean descartados aspectos positivos de la vida de los niños (Reynolds, Nieuwenhuys y Hanson, 2006).

A fin de contrarrestar esa visión esencialista y acrítica de los derechos, consideramos necesario comprender a éstos no como una mera asignación de cualidades sino como producto y causa de una determinada relación social, en el contexto de un análisis relacional que incluya a los niños en el entramado de relaciones y estructura que los contiene y define (Fernando, 2001: 20). Se trata entonces de traer los derechos de los niños y niñas al centro de la sociedad, pero sin desdibujar otros atravesamientos, de clase, género, etnia, generación, que pongan en primer plano las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes y de la comunidad en general.

Nuestra tesis intentará de este modo descifrar no solamente las normas internacionales que inciden en el campo de las políticas de infancia, sino precisamente qué instituciones sociales se crean a partir de esas normativas, que cuestiones quedan por dentro de ese marco contenedor y qué queda por fuera, cuáles son las discusiones e interpretaciones legitimadas y cuáles por el contrario resultan marginales o minoritarias.

1.2.2 Los derechos de los niños en el campo de los estudios sociales de infancia.

De manera paralela al crecimiento del interés por los derechos de los niños en el campo internacional, comienza a consolidarse este foco en el marco de los nuevos estudios sociales de infancia.

Diversos autores plantean así el surgimiento de un nuevo paradigma al interior del campo de la sociología en la década del '70 -que será fortalecido en la siguiente década- que implica entender a la infancia, las relaciones sociales y la cultura de los niños, como dignas de estudio en sí mismas, y no respecto de su construcción hecha por adultos. Es decir, que los niños comiencen a ser vistos como activamente involucrados en la construcción de sus propias vidas, las vidas de los que los rodean y las sociedades en que viven (Gaitán, 2006a; James y Prout, 1997; James y James, 2004).

Este nuevo paradigma –que comprende a su vez tres grandes corrientes (Gaitán, 2006a)²⁰ - implicará, además de concebir a los niños como actores sociales, diferentes posiciones respecto de las preguntas sociológicas más amplias sobre las tensiones entre universalismo y particularismo así como entre estructura y agencia. La infancia empieza

²⁰ Estas tres grandes corrientes pueden distinguirse, brevemente, en: a) Perspectiva constructivista (James y James, 2004; James, Jenks y Prout, 1998, entre otros). Parte de asumir que los niños tienen que ser estudiados por sí mismos y desde sus propias perspectivas. Sostienen que la infancia es al mismo tiempo una categoría y una formación discursiva, que se construyen socialmente en contextos de procesos de producción y reproducción social singulares. Se reconoce además que la categoría “niño” es una posición en la estructura social pero no de modo fijo, sino que varía según los contextos, actores y matrices de intervención, en un marco de cambio constante. b) Perspectiva estructuralista (Qvortrup, 2005). La infancia es considerada como un elemento permanente y parte esencial de la estructura social de las sociedades modernas, como una posición organizada jerárquicamente, compatible con otras categorías sociales como la clase y el género. Se habla de cierta transitoriedad de la infancia, ya que sus miembros son variables pero la infancia y sus relaciones no se modifican, sino que permanecen en un marco de continuidad (Gaitán, 2006a). El acento es colocado en qué es lo que se distribuye y de que manera. c) Perspectiva relacional (Mayall, 2004). La infancia es entendida como un espacio generacional, como una estructura de ciclo vital que permanece, enmarcándose en un proceso relacional en contexto, de la generación que atraviesa y por la que es atravesada. Puede considerarse como una variante de la corriente estructuralista, que agrega a ésta el hecho de incluir las relaciones sociales de los niños con su entorno, así como las relaciones dentro de la teoría de las edades (esto es, generaciones y género).

en este momento, a ser comprendida como una construcción social compleja, y la sociología comienza a brindar un marco interpretativo específico para contextualizar los primeros años de la vida.

Luego de la adopción de la CDN, la retórica de derechos también se vuelve tópico central de la investigación social, especialmente debido al propósito de los investigadores de mejorar la posición y valoración de los niños en la sociedad, como modo de promover la agencia infantil (Childhood, 2010). El crecimiento del interés sociológico sobre los niños y la infancia coincide así con el desarrollo del movimiento por los derechos del niño moderno, sugiriendo algunos ejes de estudio en paralelo, como la agencia infantil (sociología de de la infancia) y el derecho a la participación (discurso de los derechos del niño). A su vez, la CDN, en tanto instrumento, aparece como punto de partida de cualquier abordaje analítico, de modo altamente generalizado, como casi no ocurre con otros instrumentos de derechos humanos, especialmente mediante el estudio de su implementación, monitoreo y evaluación en los numerosos países que la han ratificado.

Así es como la sociología de la infancia se construye a partir de la fluctuación entre registros normativos y analíticos, apareciendo como ambiguo en varias ocasiones el pasaje de un registro a otro, fundiéndose en uno solo y/o tornando difusos los límites de cada campo.²¹

Desde nuestra perspectiva, consideramos a la infancia como una institución atravesada por formas organizacionales y contextos particulares, signados tanto por las estructuras discursivas, como por las relaciones de poder en las que se halla inmersa. Esta posición se inscribe así en la tradición constructivista, incorporando a la vez algunos elementos del enfoque relacional. La tradición constructivista es recuperada en este trabajo en tanto partimos de considerar a la infancia tanto como una categoría social como una formación discursiva, que se construye socialmente en procesos de producción y reproducción social singulares. Es por esa razón que apuntamos a mostrar las narrativas hegemónicas y marginales que constituyen y rodean al proceso de institucionalización

²¹ Es por este motivo que algunos autores comienzan a cuestionar la nueva sociología de la infancia en tanto ésta se asumiría como absoluta y autovalente, perdiendo cientificidad. Se cuestiona especialmente el carácter partisano que asume, al tomar los derechos de los niños como idea epistemológica suficiente para sustentar este campo de estudios, tomando partido por la defensa de los derechos (King, 2007), lo que imprimirá inconvenientes específicos para la construcción de marcos analíticos sólidos en este ámbito.

de derechos de los niños, no en tanto proceso dado, preestablecido, sino construido con matices, contradicciones y singularidades específicas. Nuestro análisis también incorpora algunos aportes de la perspectiva relacional (Mayall, 2004), debido a que parte de nuestro propósito radica en no fijarnos en un análisis del proceso de institucionalización de modo descontextualizado y aislado, sino mediante el encuadre del problema en un proceso dialéctico, relacional y en contexto. De este modo, apuntamos a identificar las disputas y tensiones entre las relaciones sociales que atraviesan los niños/as, así como las relaciones dentro de la teoría de las edades (esto es, generaciones y género).

Por su parte, concebimos a los derechos de los niños de modo amplio, como proceso primario de regulación y ordenamiento social, al aparecer como una de las arenas claves para indagar cómo las experiencias sociales de infancia son modeladas y controladas, evidenciando además ser articuladores privilegiados entre estructura y agencia (James y James, 2004). El derecho y sus mecanismos institucionales incorporan y refuerzan además los límites entre la infancia y la adultez, puesto que es a través de la ley que las visiones de los adultos sobre niños e infancias, son expresadas (James y James, 2004: 215). La concepción de la infancia adoptada dentro de cualquier área del derecho impacta además significativamente en la manera en que el niño es tratado o sus necesidades e intereses atendidos (James y James, 2004: 80).

En efecto, es por intermedio del derecho que las vidas cotidianas de los niños como tales son construidas y reguladas. Se considera así que el derecho es un espejo institucional marcadamente significativo respecto de la construcción social de la infancia, al reflejar las perspectivas adultas que subyacen a la ley. Aparece como relevante en esta perspectiva, identificar los procesos por los cuales los determinantes culturales son puestos en práctica para construir “infancia” en la sociedad a través de patrones, matrices y contextos singulares

1.2.3 Los derechos de los niños: paradojas y tensiones particulares.

1.2.3.1 Entre lo global, lo universalizante, lo local y lo particular.

La retórica de los derechos viene a operar como un estructurador de las demandas a nivel global que a su vez, pretende imponer lineamientos a nivel local.

En función de ello, el discurso internacionalista, en su afán globalizador, puede contribuir a opacar a los actores locales con sus propias concepciones sobre el derecho (Stoll, 1997: 190), poniendo sobre la mesa la paradoja (irresoluble) entre el idioma universal y el efecto local de los derechos.

La noción universalista de los derechos del niño presupone, en efecto, que la infancia constituye un grupo coherente, un estado definido por necesidades y deseos idénticos, con independencia de las diferencias de clase, raza, étnicas, etc. (Fernando, 2001), en tanto parámetro común al que todos deben aspirar (Pupavac, 2001; Schuch, 2006). De esta manera, los derechos no sólo se vuelven reclamos legales sino expresiones del modo correcto de asegurar el desarrollo apropiado del niño, estrechamente vinculado a la noción liberal e individualista de los derechos. Esto no hace más que sostener la naturalización de las evaluaciones normativas sobre lo que los niños son y deberían ser y hacer, en función de ideales y valores universalizantes (Burman, 1996).

Por su parte, las teorías constructivistas partirán de cuestionar esta tendencia universalizante, anunciando la falta de consideración de la diversidad social, política y cultural del significado de la infancia y sus derechos, que resultan en definitiva los determinantes culturales que construyen infancia en un momento y espacio singular y determinado. Aquí es donde lo global se vincula con los modos de institucionalización local de los derechos, pero también de apropiación singular, a través de las experiencias infantiles cotidianas, en su vinculación relacional con el mundo adulto.

Esta corriente presenta, de todos modos, determinados riesgos a los cuales es necesario atender, para llevar adelante cualquier investigación social referida a los niños y sus derechos. La noción relativista aplicada a ultranza sobre la infancia, puede coadyuvar a fortalecer el status quo en tanto vuelve difícil la comprensión de los procesos políticos, económicos y culturales más amplios que de un modo u otro se vincula con la producción de infancia. El relativismo puede resultar así contraproducente al bienestar de los niños, ya que bajo el pretexto de provocar la “autenticidad de sus voces”, silencia otras voces relacionadas al acceso a fuentes más universales de poder, contribuyendo así a su desempoderamiento y dificultando la reflexión sobre los procesos de desigualdad social en la que se hallan inmersos (Fernando, 2001: 19-20). Es por eso, tal como lo mencionamos en el apartado anterior, que nuestro propósito se centra en la posibilidad de conciliar una perspectiva constructivista, que atiende a poner el foco en las miradas singulares y heterogéneas de la construcción de la infancia, pero sin dejar de lado el

enfoque relacional, que le agrega a esta perspectiva, la dimensión de producción del género y la generación en la construcción de los procesos de institucionalización de derechos dirigidos a los niños/as.

1.2.3.2 Los derechos del niño: en la encrucijada de la agencia y la estructura

La innovación más evidente que ha conllevado la adopción de la CDN y las legislaciones locales consecuentes, consiste en considerar a los niños/as como sujetos de derecho, condición que se materializa principalmente a través del reconocimiento de sus derechos de modo independiente a otros miembros de la familia, ya sean aquellos derivados de su condición de seres humanos en general, como aquellos que se derivan de su especificidad como niños/as.²²

No obstante ello, esta novedad que trae la CDN no es sino en el marco de una tensión inmanente que emerge entre dos dinámicas centrales. Por un lado, la inclusión de los niños/as, que se sostiene deseable en tanto ejercicio de extensión de los derechos humanos a esta población desafiando las presunciones de la “diferencia” de los niños/as y las prácticas excluyentes basadas en la edad. Por otro lado, el reconocimiento que destaca el estatus particular de la niñez como colectivo con formas específicas de vulnerabilidad, intereses y titularidad de derechos, visualizando a la infancia como una población prioritaria en materia de protección e intervenciones especiales (White, 2002). Ello teniendo en cuenta además la tensión inmanente entre el reconocimiento y la distribución (Fraser, 1997) así como entre la reproducción social y las necesidades de inclusión de las nuevas generaciones (Llobet, 2009b).

La imagen del niño como sujeto capaz, racional, competente y autónomo, que es postulado tanto desde los principios de la CDN como de los desarrollos de los estudios sociales de infancia, supone que los niños/as conocen enteramente su propia vida e intereses y pueden actuar, con ayuda de la razón, en esa línea (King, 2007). Estas tendencias hacia una mayor autonomía y regulación no necesariamente han de discutir mutuamente, pues los niños necesitan protección y, al mismo tiempo, espacio para ejercer su autonomía. En lugar de anular esta ambivalencia, es apropiado entenderla

²² Podría decirse que tal consideración de los derechos específicos de los niños/as como sujetos autónomos y no cómo apéndices de la familia, ha sido una de las grandes ventajas que ha aportado la institucionalización de los derechos, en tanto permite visualizar a los niños como actores sociales concretos.

como un fenómeno social intrínseco al desarrollo de los niños/as (Jans, 2004), lo que supone además concebir a la ciudadanía infantil de modo multigeneracional (en vinculación con otros grupos sociales) y “vívida” (esto es, como práctica sociopolítica) (Van Bueren, 2011; Lister, 2007).²³

La falta de consideración de esta ambivalencia intrínseca, y la focalización casi exclusiva en la noción del niño como sujeto de derecho, ha aparejado algunas consecuencias no deseadas y/o planificadas. Se advierte así que las transformaciones en la concepción del objeto de las políticas sociales dirigidas a niñas/os, en particular en América Latina, apuntan a abarcar al mismo tiempo, la tríada infancia-familia-Estado a la vez que a fortalecer la noción de “infancia universal” colocando a menudo el mayor énfasis en la responsabilización familiar sobre los niños/as, la disminución de las acciones estatales y la reglamentación de la vigilancia judicial y/o administrativa (Vianna, 2002; Schuch, 2006).

Esto conduce al fortalecimiento de una tradición individualista que distorsiona la conceptualización social de la infancia (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandeveldel, 2009), al evidenciarse como una tensión entre la consideración del niño como agente o como producto de una estructura social determinada (Qvortrup, 2005, 2010). Esta construcción convive además con la idea de que los menores de edad son seres incompletos, dependientes, moldeables, controlables, definidos por un adulto.²⁴

Recordemos en este punto que la visión del niño como agente fue producida a fin de lograr incorporar a los niños a la sociología, que siempre ha privilegiado a los sujetos “maduros” y “completos”. Lo que nunca ha ocurrido es el modo inverso de tal inclusión, esto es, hacer que los niños entren en su propio derecho al campo de los estudios sociales, con la consideración de éstos como sujetos autónomos a la vez que

²³ Es necesario, de esta manera, comprender a la ciudadanía infantil como “ciudadanía vivida”, tal como la define Lister, para identificar cómo en contextos particulares, la agencia es atribuida por adultos a los niños sobre diferentes esferas de la vida de modo de facilitar (o no) su participación en la sociedad. Se trata de una postura ambigua que interpreta a los niños tanto como seres potenciales, pensando en su futuro como adultos que contribuirán al bienestar social, a la vez que como sujetos presentes que tanto necesitan autonomía para su desarrollo como protección frente a los riesgos sociales (Allison, 2011).

²⁴ Para esta perspectiva, la infancia viene a ser una etapa de preparación orientada al futuro, “lo que ensombrece buena parte de su realidad como presente” (Gaitán, 2006b). Tanto en el caso de los niños/as como en el de cualquier otro grupo subordinado en virtud de alguna característica que se constituye como rasgo identitario, las posibilidades de agencia de niños/as y con ello de autorepresentación requieren de una problematización, para evitar caer en la responsabilización individualizada y culpabilizante de los niños/as y adolescentes (Rifiotis, 2007b).

dependientes. Ello contribuiría a evitar una postura esencialista de la agencia y asumir a ésta como una atribución social.

A fin de contrarrestar esta tensión, se sostiene que en vez de ignorarla, el esfuerzo se ubicaría en lograr que la sociología de la infancia se mueva, al mismo tiempo, dentro y fuera de la madurez, dentro y fuera de la inclusión y la exclusión, dentro y fuera de la agencia y la estructura (Lee, 1998). Ello contribuiría a dejar de ver a estas categorías de modo dicotómico y/o simplista, agregando profundidad y densidad a cualquier análisis que involucre a niños y niñas.

Trataremos de iluminar sobre estas tensiones en este trabajo (protección-autonomía-responsabilización), mostrando las distintas posiciones, perspectivas, narrativas y matices que giran alrededor de la construcción de los niños como sujetos de derechos en un contexto local, situado y concreto.

1.3 Políticas sociales y derechos de niñas, niños y adolescentes

1.3.1 Dispositivos de gobierno para la infancia

En primer lugar, nos interesa rescatar la producción teórica alrededor de los dispositivos de gobierno para la infancia en la medida en que nos invita a pensar acerca de la vinculación de la retórica de los derechos con los dispositivos de gestión social de la infancia, en un escenario de políticas sociales. Precisamente, es una discusión actual el grado en que tal discurso de derechos de niños/as incorporado en las nuevas políticas sociales, constituye antes que un elemento en dirección del logro de mayor justicia social, un refinamiento de dispositivos de gobierno de las poblaciones (Scheinvar, 2008; Llobet, 2009). Es decir, si bien no enmarcaremos esta tesis en una discusión sobre la gubernamentalidad (Foucault, 2006) (aunque indirectamente nos referiremos a ésta), y su foco empírico es centralmente la institucionalización del discurso de derechos en un contexto concreto, el propósito más abstracto de la misma es abrir preguntas relativas a los modos en que tales formas concretas de incorporación e interpretación de esta retórica pueden considerarse como prácticas de ampliación de derechos, y hasta qué punto, configuran también prácticas de regulación y control.

En efecto, partimos de considerar que las leyes de protección integral de derechos que han encarnado e institucionalizado el discurso de derechos en América Latina en general y Argentina en particular, se erigen dentro de una economía general discursiva

que se configuran sobre la protección y control de la infancia y la juventud desde el inicio del siglo XX (Schuch, 2006). Esto presenta la paradoja de pensar al derecho como instrumento de inclusión, pero con serias dificultades, aún demandando el cumplimiento de derechos, de enlazarlos a un plan integral, comprehensivo de un orden político y social más justo y vinculado en tal caso a las políticas de desarrollo convencionales (Fernando, 2001). Esto es a su vez reconfirmado por la industria de los derechos globales del niño, centralmente dedicado a estándares, implementación y monitoreo de los derechos humanos más no a su vinculación con ese plan integral previamente enunciado (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandeveld, 2009).

Para acercarnos al proceso de institucionalización de los derechos en los Sistemas de Protección actualmente vigentes, resultará útil entonces reflexionar sobre éstos no en un marco descontextualizado, sino precisamente en su mutua interacción con los dispositivos de gobierno específicos vigentes destinados a la infancia.

A tal fin es que comenzamos rescatando el célebre y conocido trabajo de Donzelot (1979), quien logra dar cuenta de cómo se conforma el dispositivo tutelar en Francia entre los siglos XVIII y XIX, a través de determinada organización institucional, recursos y actores específicos (los profesionales). Mediante este entramado, se comenzó a demarcar el campo de las políticas de infancia, interviniendo respecto de un sector de la población joven (la infancia y familia pobre), articulando disciplinas, saberes y cursos de acción (y clasificación) que se tornan hegemónicos en torno del gobierno de la infancia.

Donzelot retratará así como se logran diseñar determinados tipos de intervención social, acordes al contexto y los actores, con sus interpretaciones contestadas, y de qué modo se realizan disputas constantes acerca de la legitimidad para intervenir respecto de la infancia, así como qué agentes resultan privilegiados para hacerlo. De esta manera es que este autor logra describir las formas de gestión de “lo social” asociadas a la asistencia y represión de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo tanto a la infancia “peligrosa” como a la infancia “en peligro”, a través de distintos mecanismos de tutela dirigidos fundamentalmente a enderezar la conducta de los niños/as y sus familias.

Este trabajo se inspira además en la tradición que Foucault (1979) iniciara respecto de las prácticas de gobierno de las poblaciones y su transformación histórica, considerando como central el giro que en el mundo occidental se dio a inicios del siglo XX que

colocó a las familias y los niños de sectores populares como un locus privilegiado de control, y al dispositivo tutelar como su herramienta específica de gobierno. La ampliación de los sistemas de protección se constituyó así como parte de una problemática de gestión técnica de la vida, de biopoder, en términos foucaultianos. El mérito de Donzelot reside además en poner en evidencia los actores que juegan en este campo, en un marco de disputa de la filantropía y la centralidad estatal, lo que salto histórico y de región mediante, ha marcado también el desarrollo del campo de estudios en Argentina (Zapiola, 2008).

Asimismo, los estudios foucaultianos y posfoucaultianos han sido de invaluable aporte para pensar y complejizar los elementos esenciales que se vinculan con el gobierno de las poblaciones y en particular, la infancia.²⁵ Foucault se refiere a la gubernamentalidad como el establecimiento de técnicas y procedimientos dirigidos a enderezar la conducta de los hombres; como campo estratégico de las relaciones de poder o caracteres específicos de la actividad de gobierno (Foucault, 2006). Este objetivo de conducir la conducta se define a su vez por su doble acepción: en tanto conducir y/o dirigir las conductas, como conducir(se), esto es apuntar a las formas de comportarse.

Por su parte, las investigaciones sobre gubernamentalidad han permitido analizar el surgimiento de una estructura de niveles múltiples de gobierno, donde el estado nacional aparece como un nivel entre varios (Estados, ONGs, empresas, individuos, etc.) (Fraser, 2003: 28). Esto genera una dispersión importante de la gubernamentalidad, tendiendo a gobernar a distancia, “mediante redes flexibles y fluctuantes que trascienden a los sitios institucionales y estructurados” (Fraser, 2003: 29). El nuevo dominio de la gubernamentalidad se constituye así sobre el agente activo responsable (Fraser, 2003: 30). Reaparece en escena la idea de cuidado de sí mismo, la obligación de mejorar la calidad de vida tomando sus decisiones propias. Se construyen distintos cursos de vida para cada quien, lo que deviene en una nueva clase de gubernamentalidad segmentada de autorregulación: responsabilizada para algunos y de represión abierta para otros (Fraser, 2003: 32).

²⁵ Es importante destacar, de todos modos, que si bien esta perspectiva de análisis sobre gubernamentalidad ha sido de invaluable aporte para los estudios sociales de infancia, los mismos han sido mayormente utilizados para la investigación de los aspectos sociopenales vinculados a la infancia y en menor medida a los sistemas de protección.

Se trata asimismo de entender la existencia de un complejo de racionalidades y técnicas que gobiernan lo social pero de un nuevo modo basado en las elecciones reguladas hechas por actores singulares y autónomos, en el marco de sus familias y comunidades (Rose, 2007). La comunidad se instaura como un espacio de gobierno, heterogéneo y plural, donde confluyen pequeñas y múltiples instancias de regulación.

Yendo a nuestro problema concreto de investigación, y sin pretensión de ahondar en un proceso histórico tan largo como complejo, podemos mencionar que Argentina ha evidenciado desde los inicios de la protección a la infancia una disputa entre distintos actores, estatales y no estatales (especialmente organizaciones privadas, de beneficencia) acerca de la interpretación hegemónica sobre la gestión social de esta población, así como sobre los profesionales que se encontrarían principalmente legitimados para hacerlo. Así es como se ha mostrado la existencia de circuitos diferenciados para la gestión social de la infancia (la famosa distinción entre “niños” y “menores”), pero que de ninguna manera resultan homogéneas ni compactas ni revelan la inexistencia de vasos de comunicación entre ellos. Por el contrario, este campo ha estado marcado por prácticas institucionales diversas y de lo más heterogéneas, que han dado forma a la gestión social de la infancia en los dispositivos de tutela estatal (con centralidad estatal, pero en combinación con las organizaciones privadas de ayuda, que han marcado la genealogía de las políticas sociales específicas para este sector, como ya se ha dicho anteriormente).

Es aquí donde deviene central la pregunta por los modos en que se desarrolla en la actualidad el proceso de institucionalización de los derechos en las políticas sociales que aquí intentamos desentrañar, en esta combinación de ampliación de protección social con el posible aumento de nuevos modos de gobierno y control. Se trata en efecto, de dar cuenta sobre las dos vías centrales de construcción del gobierno de la infancia, que se encuentran en constante tensión: individualización y/o normalización por un lado y gestión, conservación y paternalismo por el otro.

Deviene necesario, de esta manera, comprender cuáles son los dispositivos y programas sociales que actualmente resultan legitimados en la articulación de los derechos y las políticas sociales, a fin de preguntarnos por el marco de ampliación o restricción de derechos que allí se generan, las interpretaciones que aparecen como hegemónicas, marginales y en conflicto; los actores que aparecen como centrales para diseñar,

significar y definir los dispositivos de gobierno en este marco, y los profesionales que aparecen mejor y más legitimados para entender en la gestión social de la infancia.

1.3.2 Estado del arte regional sobre el gobierno de la infancia en los sistemas de protección de derechos.

En este apartado mencionaremos algunas investigaciones precedentes sobre los Sistemas de Protección de Derechos a nivel de la región latinoamericana y que constituyen los antecedentes directos del presente problema de investigación.

En estas investigaciones se ha detectado que el discurso de derechos de niños y niñas incorporado en las nuevas políticas sociales, constituiría antes que un elemento en dirección del logro de mayor justicia social, un refinamiento de dispositivos de gobierno de las poblaciones (Scheinvar, 2008). Se ha señalado en esa dirección, por ejemplo, que los consejos de tutelares creados por el ECA (Estatuto da crianza e adolescente) en Brasil, a nivel municipal, inciden sobre los cuerpos, ordenándolos, moralizándolos (Silveira Lemos, 2004). Se sostiene así que el consejo tutelar es una tecnología de sujeción de los cuerpos, típica de la sociedad disciplinar y de control, a la vez que un modo de ampliación en la protección social respecto de los niños/as y adolescentes. El gobierno de las familias constituiría además la legitimación de un proceso que las descalifican frente a las prescripciones de los especialistas (Silveira Lemos, 2004). El control y la protección no aparecen como dos pares de opuestos, sino que se articulan y forman un dispositivo de control y protección al mismo tiempo.

Se trataría así de un dispositivo de protección pero también de vigilancia y de una gestión racionalizada de las poblaciones, que consigue capturar y normalizar incluso de modo más intenso que el poder judicial, al ejercer un control cotidiano y minucioso sobre las familias y los niños/as y adolescentes. Lo que deviene central de esta investigación es la identificación del predominio de propuestas de medio abierto, menos coercitivas, más sutiles, pero que no son exclusivas sino que entran en colisión también con otras fuerzas, más disciplinarias.

Al ampliar el proceso de protección, Francischini y otros (2008) hallaron también que el ECA, al mismo tiempo en que se constituye en un dispositivo de protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, produce un espacio para la instauración de procedimientos de control en niveles más refinados, capilares, ganando espacio así la

familia como instrumento de gobierno de las poblaciones del Estado moderno. En una línea similar, Scheinvar (2008) ha detectado que más que un órgano de asistencia, aparece en los consejos tutelares, la idea de asistir a los niños de modo continuo y diseminado, configurándose una estructura jurídica que prioritariamente individualiza y privatiza las relaciones sociales.

En este mismo sentido, Llobet ha hallado que la interpenetración entre tutela y protección, o entre control social y ampliación de ciudadanía, se distribuye capilarmente en los pliegues de las prácticas cotidianas, especialmente a través de tres operaciones: la clasificación, la valoración y la anticipación (Llobet, 2007a).

Por su parte, Grinberg (2004, 2008) exploró las transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo en los dispositivos de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Utiliza para ello como marco teórico central, los estudios sobre gubernamentalidad de Foucault, tomando a los dispositivos de protección de derechos como técnicas y procedimientos dirigidos a enderezar la conducta de los hombres. Sus ejes escogidos para abordar este análisis han sido las nociones de peligro y riesgo, entendiendo a éstas como construcciones culturales fundadas en ideas de moral y justicia. De este modo, explora sobre las estrategias de orientación de los comportamientos familiares en el marco del pasaje de registros de discursos y prácticas alrededor de la protección integral. Fruto de su investigación, halló que determinadas técnicas de gobierno de la familia emergen como relevantes en su investigación de campo en dos defensorías de niños/as de la ciudad de Buenos Aires: el consejo amigable, la persuasión, la derivación a tratamientos psicológicos así como la amenaza más o menos explícita de separar al niño de su familia.

Todo esto resulta pertinente a los fines de interpretar el proceso de institucionalización de las políticas locales de protección y restitución de derechos, con sus consecuentes dispositivos y modalidades de intervención, en tanto oscilan entre las distintas cartografías de poder señaladas por Foucault, en el marco de una aparente²⁶ universalización de derechos de niños/as a la vez que en un contexto de desigualdad social. Ello nos conduce a reflexionar respecto de qué y cómo son los derechos que se

²⁶ Al referirnos a esta “aparente universalidad” queremos significar dos cosas. Por un lado, que como ya dijimos, los derechos se recrean, negocian y redefinen constantemente. Por otro lado, en tanto que esta pretendida universalidad supone la adopción y aplicación igualitaria de los derechos, desconociendo las desigualdades del sistema mundial y la pertenencia cultural diferenciada (De Sousa Santos, 1987 y 1991).

restituyen en estos “nuevos” dispositivos y tecnologías de protección, qué nuevas técnicas y/o tecnologías se producen al interior de esos dispositivos, así como qué nuevas modalidades enlazan la inclusión con el control. Es una hipótesis de esta tesis que el discurso de derechos convive y participa de dispositivos de gobierno de la infancia que en la mayoría de los casos pueden contribuir a fomentar el autocontrol y la capacidad individual o familiar de administrar riesgos (De Martino, 2009). Al instalarse ese discurso en un contexto donde la “conservación de los niños”, se torna una de las principales estrategias de ejercicio del poder en las sociedades de normalización (Donzelot, 1979), es probable que mientras se expanden los derechos, pueda aumentar el abordaje individualizante del conflicto, entendiéndose a éste como parte de una inhabilidad personal, sin vinculación con procesos sociales y políticos (Schuch, 2006; Llobet 2007a). Los sistemas de protección de derechos se constituyen así en un sistema complejo que recoge contradicciones importantes. Por un lado, parecen consistir en los dispositivos de gestión de los cuerpos dentro del proyecto de racionalización biopolítica, en tanto se instauran procedimientos de control en niveles más refinados (Silveira Lemos, 2003). Pero al mismo tiempo, se despliegan -o procuran- procesos de protección y garantía de derechos, que generan espacios de negociación posibles para los sujetos. De este modo, el control y la protección se articulan y forman un dispositivo complejo en el que prácticas y discursos entran en contradicción y tensión, jugándose allí las posibilidades de abonar a la ampliación de derechos o al control social. Es en la posibilidad de iluminar sobre esta tensión y sus matices que pretendemos enfocar el presente estudio. Comprendemos, en efecto, que este par de protección-control emerge de la integración de los derechos a las políticas sociales, de modo que en el próximo apartado nos centraremos en analizar los estudios sobre políticas sociales para la infancia.

Por último, tal como lo hemos reseñado en la introducción, existen investigaciones que han abordado precedentemente el proceso de institucionalización de derechos en el ámbito específico de la provincia de Buenos Aires. Las investigaciones allí reseñadas pueden sintetizarse alrededor de algunos ejes centrales: construcción del riesgo, implementación legislativa e institucional, descripción de prácticas. Tales ejes recorren de alguna manera los caminos de este trabajo, aunque en el caso hemos orientado nuestros propósitos a desentrañar el proceso de institucionalización de derechos,

entendido como proceso de re-creación y re-apropiación de normas e instituciones, que le otorgan un contenido singular y específico.

1.4 Políticas sociales para la infancia

Nos interesa aquí plantear el abordaje desde el que partimos para entender las políticas sociales, para luego realizar algunas consideraciones que vinculan a éstas con los derechos y las tecnologías y dispositivos de gobierno para la infancia.

Las políticas sociales dirigidas a la infancia se vinculan de modo directo con las modalidades de gestión de la desigualdad y la ciudadanía infantil. Resulta pertinente así abordar la tensión planteada entre dos dinámicas centrales. Por un lado, la inclusión de los niños/as, que se sostiene deseable en tanto ejercicio de extensión de los derechos humanos a esta población. Por otro lado, el reconocimiento que destaca el estatus particular de la niñez como colectivo con formas específicas de vulnerabilidad, intereses y titularidad de derechos, visualizando a la infancia como una población prioritaria en materia de protección e intervenciones especiales (White, 2002). Ello teniendo en cuenta además la tensión inmanente entre el reconocimiento y la distribución (Fraser, 1996) así como entre la reproducción social y las necesidades de inclusión de las nuevas generaciones (Llobet, 2008).

Asimismo, es importante indagar sobre las representaciones sociales sobre la infancia y la juventud en las políticas sociales dirigidas a niñas, niños y adolescentes para comprender cómo esas representaciones inciden en la elaboración de las políticas sociales, generalmente orientadas a la elaboración de políticas sociales asistencialistas y cortoplacistas (Unda Lara, 2007).

En un nivel más concreto, vinculado a nuestro material empírico, nos interesa adentrarnos en qué cuestiones giran alrededor de las nociones de igualdad social en los programas analizados, así como en las interpretaciones y significaciones diversas que realizan los actores del proceso alrededor de las mismas y de qué modo opera ello en la construcción de un marco de referencia legítimo respecto de las necesidades de la población infantil y los modos habilitados para lidiar con ellas.

Se podría aventurar, en la relación de los aportes conceptuales de Fraser acerca de la lucha por la interpretación de necesidades, que si bien podría hablarse de cierta politización y legitimación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ésta

ocurre en sólo una de las fases del proceso de interpretación de las necesidades del que habla Fraser, encontrándonos, presumiblemente, ante una segunda fase que se centra ahora en la lucha sobre el contenido de la interpretación de la necesidad (o sea, de qué modo se define y cómo se define dicha necesidad, hoy convertida en derecho) (Fraser, 1991: 8).

Nos interesa particularmente en cuanto a este punto poder identificar cuáles son las demandas, respuestas y necesidades consideradas como legítimas y en tal caso hegemónicas, y cuáles por el contrario, quedan por fuera de la posibilidad de intervención desde la esfera pública, así como cuáles son los dispositivos de gobierno que resultan legitimados y autorizados como únicos para entender y gestionar “lo social” referente a niñas, niños y adolescentes. Es decir, qué narrativas se construyen como hegemónicas (Fonseca, 2002), cuáles como marginales y qué procesos sociales conducen a esa construcción. En este sentido, consideramos que la politización o despolitización de las necesidades infantiles, contribuirán a sopesar la ampliación de derechos y/o el control social, resolviéndose en un contexto concreto de políticas sociales. Cobra importancia aquí asumir que el discurso de derechos de niños y niñas incorporado en las nuevas políticas sociales, constituye tanto una aspiración de mayor justicia social como un refinamiento de dispositivos de gobierno de las poblaciones (Scheinvar, 2008) que debemos desentrañar y matizar. A ello se dirige el siguiente apartado.

1.4.1 Derechos de niñas, niños y adolescentes en un escenario de políticas sociales.

Ya hemos mencionado algunos aspectos que nos interesa considerar acerca de cómo se construye el proceso de institucionalización del discurso de los derechos en el campo de los estudios sociales de infancia. Hemos hecho un recorrido por algunas perspectivas de abordaje teórico y también por algunas cuestiones que nos interesa reflexionar con el material empírico disponible.

Pretendemos entonces aquí, generar una articulación entre tal institucionalización, en el marco en un contexto específico, que es su inclusión en los sistemas de protección de derechos dirigidos a niñas, niños y adolescentes, partiendo de la base de comprender que las políticas sociales aparecen como parte esencial del proceso de institucionalización de derechos y los procesos de gobierno de la infancia.

En cuanto a la relación entre los derechos y las políticas sociales para la infancia en América Latina, encontramos que la misma es presentada sin conexión con las reflexiones globales respecto de la justicia social, en tanto se asume como esencial la provisión de bienestar para los niños *per se*, pero sin problematizarse acerca de las teorías sobre la justicia social y distributiva y sus implicancias en este campo (Fernando, 2001; Bojer, 2005; Boyden, 1990).

Al instalarse además este discurso de derechos en un contexto donde la “conservación de los niños”, se torna una de las principales estrategias de ejercicio del poder en las sociedades de normalización (Donzelot, 1979), es probable que mientras se expanden los derechos, puede aumentar el abordaje individualizante del conflicto, entendiéndose a éste como parte de una inhabilidad personal, sin vinculación con procesos sociales y políticos (Schuch, 2006; Llobet 2007a), fomentando por ende el autocontrol y la capacidad individual o familiar de administrar riesgos (De Martino, 2010).

Esto presenta la paradoja de pensar al derecho como instrumento de inclusión, pero con serias dificultades, aún demandando el cumplimiento de derechos, de enlazarlos a un plan integral, comprensivo de un orden político y social más justo y vinculado en tal caso a las políticas de desarrollo convencionales (Fernando, 2001). Esto es a su vez reconfirmado por la industria de los derechos globales del niño, centralmente dedicado a estándares, implementación y monitoreo de los derechos humanos más no a su vinculación con ese plan integral previamente enunciado (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandavelde, 2009).

Tomaremos como base para este análisis la interpretación que realizan los autores enrolados en la corriente constructivista de los estudios sociales de infancia, entendiendo que los derechos en su vinculación con las políticas sociales, se constituyen en mecanismos y procesos esenciales para la producción de la infancia en tanto a través de éstos, las estructuras sociales y las prácticas sociales se articulan, promoviendo además una particular idea de las necesidades de los niños y sobre lo que se supone es normal y aceptable (James y James, 2004). Los derechos construyen la infancia y su vez, provee un reflejo importante de las políticas sociales y de las perspectivas adultas sobre los niños que se basan en la ley, apareciendo los derechos como un mediador de importante influencia en la construcción social de la infancia (James y James, 2004).

De modo complementario, las políticas sociales pueden ser consideradas en un sentido centralmente discursivo, que entendemos abarca tanto una dimensión simbólica como prescriptiva, al delimitar las acciones posibles, las soluciones imaginadas, el sentido común institucional y las modalidades dominantes en que se conciben los problemas (Llobet y Litichever, 2009). Ello así en tanto las políticas sociales para la infancia y la adolescencia son normativas pero a la vez son un campo de disputa para la interpretación de necesidades (Fraser, 1991; Llobet, 2008 y 2009), tanto política como simbólica.

Se trata así de un discurso de reconocimiento de necesidades traducido en una contienda, donde los grupos compiten por establecer sus propias interpretaciones. Asimismo, “en ninguno de los casos las interpretaciones son simplemente representaciones (...) son más bien actos e intervenciones” (Fraser, 1991: 11).

El debate que gira en torno de la enunciación e interpretación de necesidades (Fraser, 1991), resulta así crucial para analizar y reflexionar sobre los programas sociales destinados a la protección y restitución de derechos dirigidas a la infancia y sus contextos de posibilidad.

De este modo, en esta tesis analizamos la disputa por la interpretación de las necesidades en un contexto concreto -el proceso de institucionalización de derechos, la provincia de Buenos Aires- el cual reconstruimos a partir, de los discursos de actores clave que detectamos como elementales para comprender algunas aristas y dimensiones del proceso. En función de ello, el análisis propuesto resulta adecuado para lograr una descripción dinámica de tal proceso, que de cuenta de las múltiples, divergentes y convergentes interpretaciones, definiciones y redefiniciones aceptadas y legitimadas. Descripción que brindará además el marco pertinente para reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de la retórica de derechos en un escenario de políticas sociales.²⁷

²⁷ Se asume que las políticas sociales se implementan en el marco de un Estado que se asume como una entidad en capas, con múltiples y conflictivos aparatos redistributivos e interpretativos, entendiendo así que el Estado no sólo crea provisiones para redistribuir beneficios, sino que también articula concepciones de necesidades históricamente específicas (Haney, 2002). De este modo, el Estado construye distintas “arquitecturas de necesidad”, definiendo así quién es “necesitado” y de qué modo hay que satisfacer esas necesidades, emergiendo así particulares interpretaciones de necesidad e imágenes de los “necesitados”.

Los medios de interpretación y comunicación de necesidad no son unívocos (Fraser, 1991), sino que por el contrario presentan un alto nivel de heterogeneidad. Es por ello que se presentarán las interpretaciones de modo convergente y divergente de los actores clave seleccionados a fin de dar cuenta de este proceso heterogéneo, multívoco e incluso contradictorio acerca de cómo se involucra el discurso de derechos en los programas sociales destinados a la protección y/o restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido es que al analizar los sistemas de protección de derechos locales, nuestra hipótesis de trabajo es que se observará un pasaje de las necesidades sociales a las necesidades administrativas, por medio de las cuales se descontextualiza y recontextualizan las necesidades con los discursos de expertos y por ello se pasan a concebir como casos individuales y no como miembros de grupos sociales, tornándolas pasivas como recipientes potenciales de servicios predefinidos (Fraser, 1991: 25/26). Existe así una tendencia de las políticas de interpretación de las necesidades a transformarse en la administración de la satisfacción de necesidades (Fraser, 1991: 29), en el marco de la tensión entre gobierno y ampliación de derechos de los niños/as que ya reseñamos. En esta dirección, el discurso experto (Fraser, 1991) constituye más que un espacio de integración de conocimiento científico, un recurso para la legitimación de las prácticas, habilitando condiciones de posibilidad en unos casos y obstáculos y restricciones en otros casos, para la protección de derechos.

Es por este motivo que se prestará también especial atención al lugar que ocupan los expertos, que se arrojan la representación del interés de los niños/as, a los fines de desentrañar el espacio que ocupan éstos en los dispositivos de gobierno de la infancia en la actualidad, en tanto construcciones complejas de la institucionalidad, y a través de qué modalidades promueven o restringen la ampliación de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1.5 Perspectiva y estrategia metodológica

La perspectiva constructivista, relacional y antiesencialista desde la cual se parte para el abordaje de la presente tesis, conlleva determinadas consecuencias epistemológicas y metodológicas concretas.

Así, a fin de desentrañar los procesos de institucionalización de los derechos en la provincia de Buenos Aires desde este marco, aparece como relevante identificar los procesos por los cuales los determinantes culturales son puestos en práctica para construir “infancia” en la sociedad a través de patrones, matrices y contextos de producción y reproducción social singulares, en particular en el campo de vinculación de los derechos y las políticas sociales de infancia.

En efecto, como ya hemos afirmado a lo largo de este capítulo, consideramos necesario indagar sobre las articulaciones entre una formulación universal y abstracta de los derechos, y los significados particulares derivados de las experiencias de los actores sociales, articulados políticamente en contextos históricos específicos. Deviene, de este modo, la necesidad de analizar los procesos de significación de los derechos en virtud de entenderlos como procesos discursivos que producen sujetos políticos y objetos de acción o intervención (Fraser, 1991; Scott, 1999).

La estrategia teórico-metodológica que se ha utilizado, de modo coherente con esta perspectiva, ha sido de carácter exploratorio-descriptivo basada en información de tipo cualitativa, en tanto principalmente se procuró recabar, sistematizar y analizar información, tanto primaria como secundaria, a fin de construir matrices de datos que permitieran conocer e interpretar el proceso de institucionalización del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Se trató en efecto de construir una matriz de producción de datos que pudieran dar cuenta de los significados, sentidos y mediaciones que giran en torno al objeto estudiado, entendiendo que el mismo requiere un proceso de interpretación constante y dinámico (Taylor y Bogdan, 1987: 25).

El foco de análisis se dirigió a revisar la institucionalidad, programas y dispositivos con los que cuentan las políticas específicas dirigidas a la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, en el marco de la implementación de la ley 13.298, en la provincia de Buenos Aires, fundamentalmente en tres niveles:

- 1) Un primer nivel, de carácter descriptivo, muestra una “fotografía” del sistema de protección de derechos local en la actualidad (y los programas sociales vinculados a éste) por medio de su diseño, organización institucional y material. Este nivel se encuentra fundamentalmente reflejado en el desarrollo del capítulo 2.

Respecto de este nivel, se colocó el acento en las siguientes dimensiones de análisis: tratamiento conceptual respecto de la infancia, énfasis en determinados tipos de intervención y exclusión de otros, organización institucional (recursos, administración, diseño); desconcentración y localización, judicialización, desjudicialización, profesionalización, rol del Estado y la sociedad civil, "paradigmas" en debate.

2) Un segundo nivel, de carácter dinámico, da cuenta de un proceso de disputa, tensiones e interpretaciones divergentes sobre el proceso de institucionalización de los derechos, siguiendo las pistas de actores clave que demuestren la redefinición y/o reapropiación que realizan del mismo. Así como la permeabilidad a tal enfoque de las políticas y programas sociales actualmente vigentes vinculados con la protección y/o restitución de derechos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Nos detendremos en algunas dimensiones particulares como la desjudicialización y sus consecuencias, la profesionalización y juridicización de las relaciones sociales, la tensión entre la pasividad y la individualización; entre la "urgencia" y la "importancia" y los modos de construcción alrededor de ellos. Este nivel se encuentra expresado fundamentalmente en los capítulos 3 y 4.

3) Un tercer nivel, de tinte más exploratorio y a profundizar en la tesis de doctorado, se asienta en las prácticas de los actores relacionados con la protección y/o restitución de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires²⁸.

Para tales fines, las vías de acceso a la información primaria y secundaria que se encontraron pertinentes para el presente problema de investigación, se constituyen a partir de:

- **Relevamiento de fuentes secundarias bibliográficas y documentales.** Especialmente nos hemos servido de informes oficiales emitidos por las instituciones dirigidas a la protección social de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires, relevamientos estadísticos vinculados a la problemática, informes de organismos intergubernamentales vinculados a la materia (UNICEF por ejemplo), producciones de organismos no gubernamentales.

²⁸ Ello así en tanto en la tesis de maestría nos centramos especialmente en los discursos alrededor del proceso de institucionalización de los derechos de los niños/as y sólo de modo secundario abordamos las prácticas e interacciones cotidianas entre los profesionales y operadores de los dispositivos de protección de derechos. A ese fin estará dirigida, concretamente, la tesis de doctorado.

- **Relevamiento de normativas, leyes y resoluciones provinciales, documentos oficiales, informes y publicaciones gubernamentales y protocolos de intervención** que hicieran referencia a políticas, programas y proyectos referidos a la protección, defensa y restitución de derechos, estadísticas oficiales disponibles, informes de gestión, información sociodemográfica de la provincia seleccionada.
- **Relevamiento de medios masivos de comunicación** donde puedan leerse los distintos sentidos asignados por los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación del sistema de protección / restitución de derechos dirigidos a niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. En particular nos abocamos al relevamiento y análisis de noticias vinculadas a los temas de derechos, infancia y políticas sociales, que aparecieron en distintos medios masivos de comunicación nacionales y locales (Clarín, Página 12, La Nación, Tiempo Argentino, El Día) en el período seleccionado (2005-2011).²⁹
- **Entrevistas a informantes clave.** Se han realizado un total de 17 entrevistas en profundidad, del tipo semi-estructuradas³⁰ (Taylor y Bogdan, 1987) a distintos actores significativos (informantes clave) que intervengan o hayan intervenido en las políticas, programas y/o dispositivos analizados, representantes de los actores que hemos identificado como esenciales en este proceso de institucionalización de derechos:
 - a) Poder Judicial (funcionarios judiciales de los fueros especializados),
 - b) Organismos ejecutivos dirigidos a la protección de la infancia (funcionarios y profesionales, provinciales y municipales, del área de políticas y servicios del área de infancia) y
 - c) Organizaciones de la Sociedad Civil (referentes y profesionales)

²⁹ Para ello realicé una búsqueda en los sitios webs de las publicaciones de referencia en base a algunas palabras clave: derechos del niño, derechos de la infancia, políticas de infancia, sistema de promoción y protección de derechos. Todo ello con la focalización geográfica de la provincia de Buenos Aires en el período de referencia (2005-2011).

³⁰ Se confeccionó una guía de pautas según la pertenencia institucional del actor que se tratare: Poder Judicial / Integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil / Profesionales o funcionarios de organismos administrativos.

Todos ellos con intervención y/o incidencia en el ámbito de las políticas de infancia de la provincia de Buenos Aires.³¹ Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de diciembre de 2010 y noviembre de 2011.

Por su parte, estas entrevistas fueron efectuadas reservando la identidad de los entrevistados, aclarando solamente el sexo, la profesión y la pertenencia institucional.³² En todos los casos se pidió autorización para grabarlas y en la mayoría de los casos, se pudo hacer de ese modo (en otros casos, tomamos notas de los aspectos centrales de la entrevista). En los anexo 1 y 2 se adjuntan el listado de entrevistas realizadas, así como la guía de pautas confeccionadas para la realización de las mismas.

Para acceder a los informantes clave, se ha utilizado en particular la técnica “bola de nieve” (Taylor y Bogdan, 1987): se comenzó con el contacto de algunos entrevistados que aparecían como referentes en los tres campos seleccionados, y luego se siguió entrevistando a actores identificados por los propios informantes como llaves para la comprensión e interpretación del proceso de institucionalización. Asimismo, se intentó orientar la producción oral a aquellos actores que representaran posturas y perspectivas disímiles que potenciarían y enriquecerían un análisis plural y dinámico.³³

- A modo de complemento de esta información he asistido como observadora participante a distintas jornadas provinciales y locales organizadas desde el gobierno

³¹ Cabe mencionar que muchos de los actores entrevistados tenían varias pertenencias institucionales, por ejemplo, eran profesionales de algún organismo administrativo y formaban parte de una OSC. Al momento de realizar la entrevista se lo convocaba en tanto actor clave de uno de esos ámbitos, sin perjuicio de realizar preguntas que vincularan esa variedad de inscripciones institucionales, ya que ello enriquecía el análisis. En el anexo se hace referencia a esas múltiples pertenencias.

³² En el cuerpo de la tesis se aclara número de entrevista y cargo / posición dentro del campo. En el listado que figura en el anexo 1 se encuentran los datos adicionales mencionados: sexo, profesión, cargo / posición, fecha de la entrevista.

³³ Es importante dejar asentado aquí dos cuestiones respecto de la técnica “bola de nieve”. Por un lado, si bien esta técnica ha sido mayormente utilizada para el acceso a poblaciones de difícil abordaje, su aplicación se justifica para este caso debido a algunas particularidades de este campo. Estas particularidades se basan en la multiplicidad de actores que conforman el escenario de cada sector seleccionado, la disparidad y heterogeneidad de narrativas y enfoques respecto de la temática que investigamos, así como la ausencia de criterios uniformes que permitan la selección adecuada al problema de investigación de esos mismos actores. Esto ha ameritado así entrar a los escenarios mediante recomendación de otras personas y no simplemente pidiendo entrevistas formales a los funcionarios y/o trabajadores, siguiendo al organigrama oficial. Por otra parte, deseo aclarar que al momento de utilizar esta técnica se tuvieron en consideración los riesgos que advierte Guber (2004:85) respecto de ésta. La autora en efecto menciona la dificultad que puede conllevar un uso acrítico de dicha técnica en tanto podría limitar la producción oral solamente a aquellas personas de confianza identificados por los propios entrevistados, obstaculizando un acervo de entrevistas plural, que de cuenta de múltiples significaciones y sentidos alrededor de la problemática seleccionada. Es por ello que se procuró tomar en cuenta este modo de acceso a las entrevistas pero cuidando de reunir un conjunto de producciones orales diversas, heterogéneas y que pudieran reconstruir distintas perspectivas, que en suma constituyen uno de los objetivos centrales de la presente.

de la provincia y/o algún organismo no gubernamental vinculada con la temática de infancia.³⁴ Estas fuentes han sido obtenidas al ser de acceso público, otras fueron encontradas a través de Internet (priorizando aquellas que resultaran cotejadas con otros documentos oficiales) y otras han sido facilitadas por los propios entrevistados y/o por personas indicadas por éstos.

En cuanto al análisis del material producido y recolectado, partimos de la base de considerar que los enunciados no son clasificados exhaustiva ni excluyentemente, en tanto el material cualitativo es siempre denso en sentidos, lo que supone que la misma frase pueda hacer parte de más de una unidad de análisis (Gil Flores y otros, 1996). Las entrevistas se consideraron, de este modo, como instrumentos productores de narrativas integradas a un repertorio cultural más amplio de órdenes discursivos que determinan quién cuenta, qué historia, cuándo, dónde y a quién.

La estrategia analítica empleada fue la de análisis tipológico-conceptual, consistente en abstraer categorías de los datos procesados en matrices, a partir de las preguntas teóricas relevantes relativas a la institucionalización de un enfoque de derechos de niños/as y adolescentes en el campo de las políticas de restitución de derechos e inclusión social para el sector. Se realizó un esfuerzo de interpretación y análisis de tipo cualitativo y por ende dinámico que apuntó a desentrañar significados, sentidos y disputas de un modo integrado y no aislado (Taylor y Bogdan, 1987; Guber, 2004).

³⁴ 1) Seminario: ¿Cuál es el papel de los municipios en las políticas de infancia y adolescencia? Organizado por CIPPEC y UNICEF. Fundación Navarro Viola. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 20 de octubre de 2010. 2) Encuentro Provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, Morón. 17 de noviembre de 2010. 3) Jornada de Intercambio y Formación entre los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y el Observatorio Social Legislativo. Universidad Nacional de Lanús. 26 de Agosto de 2011. 4) Jornada “De la ley 26.061 a los sistemas de protección local. Una mirada de los trabajadores”. Organizada por la Junta interna de ATE-SENAF y Consejo Directivo de ATE Capital. Ex Centro Garrigós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2011. 5) Jornada “Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento”. Organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Salón auditorio de IOMA (Instituto de Obra Médico Asistencial). La Plata. 8 de noviembre de 2011. 6) Primer Encuentro de Consejos Locales de Niñez, ley 13298. Organizado por el Observatorio Social de Niñez de la provincia de Buenos Aires. Colegio de Abogados de La Plata. 18 de noviembre de 2011. 7) “Universalizar Políticas, Proteger a la Niñez. Inauguración del Observatorio Social”. Ley 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Colegios Profesionales Provincia de Buenos Aires. La Plata, 21 de diciembre de 2010.

Capítulo 2: El Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. En los pasos iniciales del proceso.

Introducción

En el presente capítulo, nos abocaremos a la descripción y análisis de las transformaciones institucionales, legislativas y organizacionales del sistema de protección de derechos de niños/as en la provincia de Buenos Aires.

En la primer parte del capítulo contextualizaremos la construcción de los sistemas de protección de derechos en la región.

En la segunda parte, abordaremos el proceso de sanción de la legislación en Argentina, así como la perspectiva de los distintos actores sobre el proceso de negociación política y de conformación inicial del campo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires alrededor de las normativas preliminares. Esto será complementado con el análisis dinámico de los actores claves del proceso, que serán abordados en profundidad en los capítulos 4 y 5.

En la tercera parte, trabajaremos sobre la dimensión discursiva/prescriptiva del sistema de protección de derechos de la provincia de Buenos Aires. Para ello, tomaremos como unidades de observación los diseños programáticos, los lineamientos enunciados por informantes clave, y los documentos oficiales del sistema de protección de derechos. Todo ello nos permitirá reconstruir el universo de sentidos legitimados disponibles para interpretar y enunciar las dimensiones centrales a la construcción simbólica y política del campo vinculado a la institucionalización de derechos en las políticas de infancia. Para alcanzar este propósito, utilizaremos tanto la producción documental oficial de los organismos provinciales que se vinculan directa o indirectamente con la protección de la infancia como la producción de relatos orales realizada a informantes clave. También analizaremos otras fuentes secundarias como el análisis de medios masivos de comunicación del período seleccionado referido al sistema de protección de derechos y los programas sociales a éste vinculado, así como las jornadas provinciales y locales

organizadas desde el gobierno de la provincia y/o algún organismo no gubernamental a las que he asistido como observadora participante.³⁵

2.1 Los sistemas de protección de derechos en América Latina. Contexto de producción e institucionalización de los derechos en la región.

Como ya hemos afirmado en el capítulo 1, la particularidad del proceso de internacionalización de los derechos del niño supuso la imposición de lineamientos centrales a la legislación y organización de las políticas públicas de los países que adscriben a la misma (Barna, 2009). De este modo, los países que suscribieron la CDN se han visto compelidos a adecuar los nuevos principios jurídicos a su legislación y organización interna. Esta “imposición” debe ser a su vez observada como fruto de una relación dialéctica entre tendencias universalistas por un lado, y las culturas y políticas nacionales por el otro. Se trata entonces de una relación que no debe mirarse de modo unilateral ni lineal, sino como un proceso atravesado por relaciones de resistencia, conflicto, traducción e innovación entre los distintos actores y matrices de interpretación que se ponen en juego respecto de los niños/as y adolescentes (James y James, 2004: 79-80).

Para el contexto regional, es importante mencionar que el énfasis inicial de implementación de la CDN en América Latina ha sido esencialmente normativo y en algunos casos, institucional y/u organizacional. Esto es, se realizaron los máximos esfuerzos nacionales de adecuación a la CDN a través de la sanción de legislaciones propias, referida a la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes y en algunos casos de reformas organizacionales e institucionales. Beloff (2007) sostiene, en este sentido, que los cambios en las políticas de minoridad de los últimos veinte años, como respuesta a la adecuación de los principios internacionales, se debieron fundamentalmente a cuatro factores: 1) el impacto de la cooperación internacional orientada a la materia durante las últimas décadas, 2) el desmembramiento del estado de bienestar y la reformulación de las instituciones públicas, 3) el proceso de transformación del área de justicia de los países, 4) la reformulación legal que se

³⁵ Tuvimos en consideración los distintos pesos y profundidades de una y otra fuente al momento del análisis. En efecto, “no vale lo mismo”, una declaración de un funcionario, que un documento marco de un programa social y/o una nota de algún medio de comunicación. Intentamos en este sentido hacer un cruce de tales fuentes priorizando sus pesos diferenciados en la producción de los discursos.

concentró en la justicia penal juvenil, de la mano de campañas de ley y orden, principalmente en atención al problema de la “delincuencia juvenil” (López, 2010).

Nuestra hipótesis central reside en que este énfasis colocado en la región en la adopción de leyes y/o mecanismos de protección de derechos ha dejado relegada la vinculación de éstas con las condiciones económicas y sociales de posibilidad de acceso y cumplimiento de los derechos (Fernando, 2001; Mauras, 2011). Creemos, en este sentido, que no existió una visión holística y sistemática de las políticas públicas dirigidas a niños y niñas y mucho menos en vinculación con los modelos de desarrollo (Mauras, 2011). En la mayoría de los casos, las políticas sociales dirigidas a niñas/os en América Latina (y en particular en Argentina y la provincia que es objeto de nuestra preocupación, Buenos Aires) se han limitado a la institucionalización de determinados dispositivos de protección de derechos que, a pesar de plantearse como subsidiarios de las políticas y programas destinados a la protección social de la niñez, se constituyen en la herramienta central, sino única, para dar respuesta a la promoción, protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes. Estos dispositivos privilegiados se centran, como veremos más adelante, en la atención a los niños/as con sus derechos vulnerados, constituidos fundamentalmente por profesionales que se presumen idóneos para satisfacer las necesidades y/o derechos de los niños/as.

Por otra parte, si hablamos de América Latina, no podemos obviar el contexto de profunda desigualdad en el que se hallan inmersos los niños/as y jóvenes de la región. En cuanto a este punto, es importante mencionar que el marco en que se inserta la CDN en la región latinoamericana en la década del '90, es moldeado por un escenario generalizado de privatización de las políticas sociales y de desmantelamiento del Estado de Bienestar, introduciéndose así el discurso de derechos en nuestra región en un escenario de democracias disyuntivas (Holston y Caldeira, 1998), es decir, en un contexto que brinda simultánea expansión de derechos a la vez que profundo irrespeto de los mismos, dado por las condiciones de posibilidad material y acceso efectivo a éstos. Paradójicamente, es en este momento donde el discurso de derechos pasa a constituirse en el eje estructurador del campo de las políticas sociales para la niñez y adolescencia (Llobet, 2009), mediante la proliferación de normativa local e

internacional referida a los derechos humanos en general y a los derechos del niño en particular, así como al efecto simbólico derivado de ello.³⁶

Con posterioridad, desde mediados de los años '90 y con más fuerza desde el 2000, las agencias internacionales comenzaron a vincular las políticas de reducción de la pobreza, dispositivos centrales del modelo neoliberal, con el enfoque basado en derechos y la inclusión social, entendiendo que derechos humanos y desarrollo se vinculan recíprocamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, 2000). Este enfoque se articula en el denominado “Estado de Inversión Social” (Giddens, 1998) que tiene como eje la inversión en la infancia y se presenta como superador de las políticas focalizadas del neoliberalismo. A partir de este momento, se entenderá que el niño es el núcleo articulador y central de las políticas sociales en el presente, a la vez que de inclusión social para el futuro, lo que conllevará nuevos desafíos para la protección social dirigida a esta población (Llobet, 2010). Este contexto de institucionalización de los derechos en América Latina, marcará en mayor o menor medida la dirección que asumirá la institucionalización de los derechos en el campo de la infancia en América Latina, así como los modelos de intervención y cursos de acción posibles para los niños/as y adolescentes de la región.

2.2 Institucionalización de los derechos de los niños/as en Argentina

Una vez sancionada la CDN a nivel internacional, Argentina, en sintonía con el proceso latinoamericano antes reseñado, comenzó el proceso de institucionalización de los derechos en el sistema de protección local.

Tal como sucedió en la mayoría de los países de la región, la propuesta de institucionalización empezó por el campo normativo, proponiendo la derogación de las leyes de minoridad, cuestionados desde distintos frentes que planteaban la necesidad de una transformación “radical” del sistema, e impulsando otras legislaciones e instituciones que se adecuaran a la convención. Se coloca así en nuestro país un fuerte acento en el aspecto normativo de la adecuación a la CDN, otorgándose centralidad al texto legal. Ello revela, probablemente, como veremos más adelante, una creencia

³⁶ Merece particular atención la adopción a nivel local de la CDN. En particular Argentina ratifica la Convención en 1990 mediante la ley 23.849 y en 1994 le otorga jerarquía constitucional al momento de reformar la Constitución Nacional.

importante en la fuerza mágica de las palabras, en la sacralidad y trascendencia de la ley. Así como la encarnación en la CDN de valores morales superiores, trascendentes a toda filosofía particular y local (Barna, 2012).

El discurso de derechos comienza a institucionalizarse en el país, de este modo, con un sentido totalizador a la vez que como gran articulador político (Villalta y Llobet, 2011). Tengamos en consideración, en efecto, que las críticas y resistencias frente a la legislación y prácticas “minoriles” vinieron centralmente de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores que no eran parte del sistema de minoridad, sino que se trataron de críticas desde el exterior, lo que acentuó aún más esta mirada dicotómica que mencionamos en el apartado anterior (Beloff, 2006; Villalta y Llobet, 2011).

En efecto, esta batalla normativa de derogación de una batería de leyes de minoridad para instalar otras, se dio en el marco de la constitución de un frente discursivo³⁷ (Fonseca y Cardarello, 2005) embanderados tras la “protección integral” que fundamentalmente basaba sus demandas en función de la oposición a otra doctrina que sustentaría las prácticas y normativas de la minoridad, eso es la “situación irregular” o patronato estatal.³⁸ La CDN se configuró además como catalizador de una serie de críticas y cuestionamientos a las antiguas instituciones destinadas a la minoridad que se venían sucediendo en el país desde mediados de los años '80 (Villalta y Llobet, 2011), centrados en la alta tasa de institucionalización de niños y jóvenes, sea por causas de índole social o penal; la arbitrariedad y discrecionalidad judicial en la intervención con niños/as y adolescentes, el tratamiento indistinto de las situaciones de niños/as en conflicto con la ley penal de aquellos atravesados por problemáticas sociales; la estigmatización y judicialización de la pobreza que conllevaría el sistema de minoridad; la fragmentación de la categoría infancia en niños y menores.

Tanto la CDN como las leyes de protección integral sancionadas posteriormente, funcionaron como una bandera al frente de un movimiento que agrupaba agentes y

³⁷ Al referirnos a “frente discursivo” queremos significar, tal como lo entienden Fonseca y Cardarello, la constitución de la infancia en tanto problema social que se construye alrededor de actores sociales específicos, atravesados por relaciones de poder y posiciones diferenciadas forjadas en contextos históricos específicos. La constitución del problema se expresa además en categorías semánticas precisas como producto de la negociación entre diversos grupos de interés trabajando en torno de un mismo tema.

³⁸ Este “frente discursivo”, integrado por actores de diversa índole, especialmente del campo de las organizaciones de la sociedad civil, debe entenderse asimismo como un proceso co-constitutivo, esto es, que el mismo fue necesario, para que se visualicen las leyes y narrativas como aquello que era necesario derogar y sustituir por otro *sistema*, y al mismo tiempo, el ímpetu transformador motivó que fuera necesario tal agrupamiento.

activistas de distinta procedencia³⁹ que clamaban por la defensa y garantía de los derechos de los niños/as y adolescentes así como una reforma profunda del sistema destinado a los “menores”. Estas agrupaciones se han planteado entre dos doctrinas supuestamente antagónicas: la situación irregular y la protección integral. Desde la “doctrina” de la protección integral se construye así una crítica feroz a todo lo que se refiera a “menores” (que son vistos como discriminatorios, represivos, autoritarios) en nombre de una supuesta universalidad de la infancia (Schuch, 2006).

Esta forma de concebir a los derechos ha llevado a asumir un pensamiento dicotómico, desdibujando la complejidad inherente a este proceso, y tendiendo frecuentemente como consecuencia a la sobresimplificación (Stoll, 1997: 210).

Creemos, con Villalta (2010a), que si bien esta formulación dicotómica pudo haber sido útil a los fines de denunciar la arbitrariedad y discrecionalidad sobre los que se basaba el patronato estatal, lo cierto es que a efectos del abordaje en una investigación puede servir más para actuar como un velo o condicionar nuestra mirada de modo acrítico, si precisamente, lo que se pretende es explicar y comprender el proceso actual de conformación de los sistemas de protección de derechos. Esto con el agravante de que el campo de atención a las infancias y adolescencias en situación de vulnerabilidad se muestra especialmente fértil para estas narrativas hegemónicas (Fonseca, Allebrandt y Alhert, 2009); narrativas que reflejarían el sentido común del lugar y época en que vivimos, atento a que la niñez es vista como una cuestión “natural” antes que política (Villalta y Llobet, 2011). Por otra parte, este enfoque produjo incluso un efecto boomerang singular por medio del cual los operadores del sistema que quedaron por fuera de ese frente discursivo de protección integral, realizaron en muchos casos una defensa corporativa de sus propias practicas e instituciones, a la vez que, al unísono, tomaron como suyo el nuevo discurso oficial de los derechos de los niños (Beloff, 2007).

³⁹ Los actores particulares del proceso de institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes, en particular en Argentina, pueden englobarse alrededor del poder judicial (especialmente el fuero de familia, el fuero penal, el fuero de menores y el recientemente creado fuero penal juvenil en las provincias que cuentan con fuero específico), los funcionarios ejecutivos nacionales y locales con competencia específica en infancia así como aquellos a los que directa o indirectamente les compete alguna función relativa al sistema de protección de derechos –por ejemplo, salud y educación-, gremios, organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, iglesia católica, entre otros. En el capítulo 4 haremos una descripción detallada de alguno de ellos y sus significaciones y sentidos particulares sobre este proceso.

En este marco se sanciona la normativa nacional en el año 2005 (Ley Nro. 26.061 - ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes),⁴⁰ a quince años de la aprobación de la CDN en la legislación interna y once desde su jerarquización como norma constitucional.

La ley 26.061 supuso por una parte, la derogación de la antigua ley de Patronato de Menores 10.903⁴¹ (aquella que en 1919 consagró la facultad de la tutela estatal para el caso de niños en “situación de abandono moral y/o material”) y por otra, una cierta reorganización y adecuación institucional acorde con el enfoque de derechos que se pregonaba.

Esta normativa impulsó algunas transformaciones organizacionales e institucionales tales como la privación al Poder Judicial de una serie de prerrogativas que antes estaban en su cabeza exclusivamente, estipulando a la vez nuevas facultades para los organismos administrativos denominados de “protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes”, el diseño de un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes -que debe estar conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, en el ámbito nacional, provincial y municipal- otorgando centralidad a la transversalidad e integralidad en el diseño e implementación de las políticas específicas del área.

Esta nueva legislación explicita asimismo tres niveles del sistema de protección integral: nacional, federal y provincial.⁴² Esta reorganización institucional y de recursos

⁴⁰ Existieron varios proyectos de ley desde 1998 que pretendieron la sanción de una legislación nacional sobre la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, con modificaciones más o menos sustanciales, muchos de los cuales perdieron estado parlamentario o no lograron el consenso necesario (Stuchlik, 2005). Tuvo lugar incluso la discusión acerca de la necesidad de sancionar un código unificado de la niñez (como en Brasil) o plantear cuerpos normativos diferenciados y separados. Una vez zanjada esta discusión, inclinada a la segunda opción, también se generó un debate acerca de qué ley debía salir primero, existiendo una fuerte presión por parte de las organizaciones sociales, de colocar en un plano de prioridad a la ley de protección de derechos. Así es como en el año 2005, finalmente, se sanciona la ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

⁴¹ No corrió la misma suerte el decreto-ley 22.278, sancionado a fines de la última dictadura militar, que continúa vigente pese a los reiterados intentos de su derogación y sanción de una nueva normativa relativa a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

⁴² El nivel nacional está conformado por el organismo especializado del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en materia de derechos de infancia y adolescencia (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia). El ámbito federal está formado por el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el país (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia) y el nivel provincial consiste en el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determina cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Asimismo, las

es enmarcada dentro del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, configurado como la estrategia del Estado Nacional para hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes y establece el encuadre de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil, a través del logro de condiciones dignas y justas para la niñez y adolescencia, en cumplimiento de los compromisos internacionales.⁴³

Dentro de este contexto aparece nuestro problema de investigación centrado en el proceso de readecuación legal e institucional respecto de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires –casi en forma paralela al ocurrido a nivel nacional-, delimitado por el carácter federal de nuestro país, asumiendo que cada provincia, en función de la autonomía local debe contar con su propio sistema de protección de derechos.

2.3 Proceso de transformación legal y adecuación institucional en la provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, decidimos tomar como caso de análisis la provincia de Buenos Aires para esta investigación por diversas razones:

1.- Se trata de la provincia con mayor densidad poblacional del país (con un total de 15.625.084 personas representante del 38,9% de la población total del país (40.117.096⁴⁴). En particular, la conformación juvenil de dicha población es altamente

provincias pueden realizar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, así como implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Hasta el momento, las políticas y legislación dirigidas a niños/as y adolescentes se denominaban de carácter nacional pero su alcance se limitaba a la ciudad de Buenos Aires y algunos partidos del gran Buenos Aires y no existía ningún organismo de carácter federal que articulara lineamientos generales de políticas de infancia.

⁴³ Para el período 2008/2011 del Plan (en el marco de la segunda fase de aplicación, denominada "Niñas, niños y adolescentes; Protagonistas del Bicentenario") se ha definido, no solo generar las condiciones que permitan alcanzar los compromisos asumidos, sino concentrar particularmente los esfuerzos en la disminución de las desigualdades, sobretodo territoriales y de género, garantizando el acceso a los bienes y servicios de igual calidad con equidad territorial de todos los niños, niñas y adolescentes. Los objetivos prioritarios de esta etapa fueron: garantizar de modo prioritario los derechos de niños, niñas y adolescentes como política de Estado; Aumentar los grados de igualdad, en particular territorial y de género y garantizar el acceso a bienes y servicios de igual calidad.

⁴⁴Según datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, del INDEC. Fuente: <http://www.indec.gov.ar>.

significativa (4.924.279 menores de 18 años según datos INDEC, configurando el 31,51% de la población provincial total).⁴⁵

Asimismo, un importante número de niños/as y adolescentes habita hogares que tienen características habitacionales precarias lo cual supone situaciones de pobreza estructural: uno de cada cuatro hogares con niños/as no tiene agua potable, más de un 20% vive en zonas inundables y un 12% tiene basurales cercanos a sus viviendas (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011: 42).

Al considerar el ingreso de los hogares en el año, el 7% de los niños/as se encontraba bajo la línea de indigencia y el 21,8% bajo la línea de la pobreza. Residen en hogares con ingresos per capita inferiores a la media en un 62% de los casos (EPH-INDEC, 2009). El 12,4% de los niños/as habitan en hogares con jefe inactivo y un 4,2% con jefe de hogar desocupado. El 36,6% de los niños residen en hogares con jefes/as con inserción laboral precaria (Ministerio de Desarrollo Social PBA, 2011, en base a EPH, 3er trimestre de 2009).⁴⁶

2.- En segundo término, la complejidad que encierra la implementación reciente del sistema de protección de derechos de niños/as en la provincia de Buenos Aires en paralelo al debate y sanción de la ley local (ley 13.298) a la que nos referiremos luego, ha implicado disputas y reacomodamientos de actores, programas, dispositivos y competencias en lo relativo a la gestión social de la infancia. Esto supuso además la puesta en juego de la responsabilidad local en la intervención social respecto de esta población, lo que ha implicado un particular desafío para la provincia al verse compelida a implementar la institucionalización de los derechos en un contexto altamente heterogéneo, con 134 municipios, con lógicas de autonomía de distinto grado, actores, políticas y programas de distinto nivel, trayectorias y capacidades institucionales diversas.⁴⁷

⁴⁵ Ello así sin dejar de mencionar el contexto general de las variaciones en la pirámide poblacional a nivel general en el país que demuestran un cierto envejecimiento de la población y un descenso relativo y no acentuado de la población infanto-juvenil (según datos oficiales finales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC).

⁴⁶ Fuente: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>.

⁴⁷ Su dinámica demográfica presenta un alto grado de heterogeneidad, encontrándose partidos con una alta densidad poblacional, estructura por edades envejecida y tendencia al decrecimiento, otros también muy poblados pero con estructuras de edades jóvenes y alto potencial de crecimiento, mientras que muchos están menos densamente poblados y tienen estructuras etarias envejecidas, expulsan población. (GBA, 2010).

3.- El abordaje masivo que ha implicado la implementación del sistema de promoción y protección de derechos en la provincia de Buenos Aires, a través de equipos interdisciplinarios (zonales y locales, que luego describiremos), que trabajan en todo el territorio provincial (interviniendo respecto de aproximadamente sesenta mil niños, niñas y adolescentes por año, según estimaciones oficiales).⁴⁸

La particularidad que aporta la implementación del sistema de protección de derechos en esta provincia permitirá introducirnos en algunos aspectos del debate que giran alrededor de la inclusión del enfoque de derechos en el diseño actual de las políticas dirigidas a la infancia, tales como el tratamiento conceptual respecto de la infancia, el énfasis en determinados tipos de intervención y exclusión de otros, la organización institucional, desconcentración y localización, judicialización, desjudicialización, profesionalización, rol del Estado y la Sociedad Civil.

Ello así en tanto se pone en disputa, debate, apropiación y resignificación, un sistema complejo, multívoco y heterogéneo de actores, capacidades, programas sociales, trayectorias y matrices de intervención, que ponen en tensión constante el proceso de institucionalización de derechos de los niños/as.

En lo que sigue, hemos dividido este apartado -tomando en parte la estructura que realiza Ana Laura López en su tesis de maestría (2010)- en tres períodos del proceso de institucionalización de derechos, siguiendo la fuerte centralidad normativa que ha tenido el proceso de adecuación a la CDN en la provincia de Buenos Aires.

El primer período recorre los debates suscitados desde el año 2000 hasta el 2004, donde se manifiestan los primeros intentos de adecuación normativa e institucional (ley 12.607 y la suspensión de su vigencia). El segundo período se vincula a los años 2004-2007, momento en el que se sanciona la segunda ley de protección de derechos, que finalmente comenzará a estar vigente en el año 2007. El último período lo establecimos desde el momento de vigencia de la ley (2007) hasta el año 2011.

⁴⁸Según información oficial contenida en el documento constitutivo del Observatorio Social de la Niñez. Diciembre de 2010. Publicado en <http://www.catspba.org.ar/v3/intranet/cms/upload/Observatorio%20social.doc>.

2.3.1 Inicios del proceso de transformación del sistema de protección de derechos: en los caminos de la ley “salvadora” anhelada. Período 2000-2004.⁴⁹

Algunos pasos previos.

“(…) es militancia pura, uno pone la vida en esto, y me parece que eso hizo la diferencia. *Nosotros sabíamos que los dinosaurios iban a caer en algún momento*”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez). (el remarcado es nuestro)

Hasta el momento en que se comienza a pensar en una adecuación local a la CDN, la provincia de Buenos Aires se regía por el decreto-ley Nro. 10.067, sancionada a fines de la última dictadura militar.⁵⁰ La modalidad de intervención del estado provincial respecto de las problemáticas de la infancia hasta aquí puede caracterizarse como “típica” del *campo de la minoridad*. Se combinaba la caracterización de un sector de la infancia como víctima de abandono material y moral, con una instancia de política pública con dinámica y características propias, separadas de las políticas sociales diseñadas para el universo infantil.⁵¹ Existía además una centralidad del poder judicial (fuero de menores), con funciones más amplias aún que las que otorgaba la ley nacional Nro. 10.903 ya que su competencia alcanzaba no sólo cuestiones relativas a la

⁴⁹ Si bien el recorte temporal que hemos hecho para la presente investigación abarca el período 2005-2011, consideramos necesario contextualizar el proceso anterior, donde se dan los primeros pasos en la institucionalización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires, esto es, en el período 2000-2005.

⁵⁰ Esta norma había impuesto a su vez modificaciones a la ley de minoridad provincial Nro. 4.664 (de 1937), en lo que respecta a la competencia de los Tribunales de Menores y un mayor desarrollo de la normativa procedimental. De acuerdo al decreto-ley 10.067, el patronato estatal respecto de los niños y niñas debía ser ejercido en forma concurrente y coordinada por los jueces de menores, los asesores de incapaces y la Subsecretaría del Menor y la Familia. Asimismo, se amplía aún más la competencia de los tribunales de menores, al incorporarse las faltas y las contravenciones cometidas por menores de 18 años (Vitale, 2006). Con anterioridad a esa ley, también existió otra ley local, la Nro. 4.664, de Creación de los Tribunales de Menores, de 1937, siendo los primeros tribunales de menores de todo el país. Este tribunal estuvo compuesto igual por un juez único y especialista (que debía ser casado), lo que se sostuvo en el decreto-ley 10.067, aunque sin la exigencia del estado civil y la especialización (Domenech y Guido, 2003: 21).

⁵¹ Dicha normativa establecía que cada titular del patronato tiene funciones propias:

a) Jueces de Menores. Deciden sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo disponer las medidas tutelares de amparo. Aquí se haya incluida la facultad de internación de los niños/as en instituciones; b) Asesores de Menores o Incapaces. Son los representantes del menor a la vez que de la sociedad y tiene como función controlar el eficaz cumplimiento de la tutela del menor y c) Consejo Provincial del Menor. Planifica y ejecuta la política de minoridad. Se ocupaba de la educación y formación de los menores internados. Tenía a su cargo los establecimientos de institucionalización, así como los programas alternativos de no institucionalización.

protección asistencial de los niños/as sino también aquellos casos donde los niños y niñas resultaran víctimas y/o infractores de delitos, incluyendo también algunas competencias relativas al derecho de familia (patria potestad, adopción, etc.).

Este modelo fue organizado a partir de la configuración de una estructura organizacional centralizada a nivel del poder ejecutivo provincial objeto de preocupación de organismos que se fueron modificando a lo largo del tiempo,⁵² donde las prácticas de intervención se distribuían en categorías de problemas y consecuentemente, de poblaciones (niños abandonados, niños en la calle, maltrato infantil, explotación, conflicto con la ley, etc.) respondiendo a las derivaciones realizadas por la justicia de menores. Asimismo, la institución de la Dirección de Protección al Menor de la provincia, funcionaba como una instancia auxiliar de los Juzgados de Menores.⁵³

Existía una clara separación institucional entre las prestaciones a niños en riesgo por medio de la ayuda a su familia (vía Ministerio de Familia o Consejo Provincial de Familia y Desarrollo Humano según el momento⁵⁴) y de las políticas dirigidas a niños

⁵² En 1.937, la ley 4.547, creó la dirección de protección de la infancia en la órbita del Ministerio de Gobierno, encargada de organizar los institutos de internación, dictar reglamentos, trabajar en el egreso, entre otras funciones. Posteriormente, la ley 6.661, de 1961, deroga la ley 4.547 y crea el Consejo General de la Minoridad como organismo autárquico y descentralizado en diferentes consejos departamentales. Esa ley creaba también la policía tutelar del menor, un registro general de menores y un código contravencional específico. (Oyhandy, 2004; Revista Aquí Estamos, 2009).

⁵³ Como veremos, las políticas de infancia se han caracterizado por la volatilidad de sus estructuras orgánico-funcionales, luego de sufrir múltiples reestructuraciones. Así es como con la recuperación democrática, en 1983, se crea el Ministerio de Acción Social (Ley 10.132) y el área de "Minoridad" que históricamente se había ubicado en relación a las carteras de Gobierno o Salud, queda inserta en este contexto a través de la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad. A fines de 1991 se modifica nuevamente la conformación del Ministerio de Acción Social creándose el Ministerio de Salud y Acción Social (ley 11.175). Durante este proceso, el área de minoridad sufrió distintos ordenamientos, asociándose a diversas temáticas: Familia, Tercera Edad, Discapacidad, hasta llegar en la estructura orgánico-funcional del nuevo ministerio a la constitución de la Subsecretaría de Infancia, Familia y Medio Ambiente (Decreto 26/91). Tres años después, la Ley 11.519, de 1994, vuelve a darle al área de Salud jerarquía ministerial autónoma, separándola de Acción Social. Se conforman, así, dos ministerios: el de Salud y el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, con dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Infancia, Familia y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Asistencia Tutelar del Menor (Decreto 907/94). En 1995, la Ley 11.737, promulgada en diciembre de 1995, modifica la Ley de Ministerios del año anterior, eliminando el creado Ministerio de Familia y Desarrollo Humano. En su reemplazo se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Esta modalidad implica que las políticas sociales se gestionen desde organismos ad-hoc, dependientes directamente de la jurisdicción Gobernación, y con lógicas de funcionamiento distintas al común de los ministerios. Por su parte, el Consejo Provincial del Menor significó en su momento una marcada jerarquización del área, y la definición de su naturaleza como "una entidad autárquica, con personería jurídica para actuar pública y privadamente".

⁵⁴ Cuando el Ministerio de Desarrollo Humano y Familia, se reemplaza por dos Consejos con características autárquicas, el Consejo del Menor y el Consejo de Desarrollo Humano y Familia (1995), se traza una línea que divide a la infancia dejando de un lado a los judicializados/tutelados y del otro lado a

institucionalizados (debiendo resaltarse que para el año 2001 el 94 % de los recursos se ocupaban en el sistema internativo) (Oyhandy, 2004).⁵⁵

Un problema especialmente preocupante en la provincia de Buenos Aires respecto de los niños/as y adolescentes, mencionado por actores de distinta procedencia y rol, se basaba en la alta tasa de institucionalización de éstos, sea por causas asistenciales o por situaciones de conflicto con la ley penal. En efecto, de acuerdo con datos estadísticos de la entonces Subsecretaría de Minoridad de la provincia de Buenos Aires, en el año 2003 la población institucionalizada alcanzaba a un total de 7.934 niños y adolescentes: 561 en institutos penales, 336 en comisarías, 5.863 en Hogares Convivenciales y Pequeños Hogares y 174 en Instituciones de Salud (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004).⁵⁶ Este fue uno de los ejes centrales que nuclearon a los distintos actores locales a fin de denunciar los “abusos” del patronato estatal y demandar un esquema distinto. Por uno u otro motivo, pero aunados en una misma bandera...

“(...) todo el mundo ya criticaba al patronato (...) había una carrera para reformar la ley, había una movida. Lo único que interesaba era la adecuación legal...”
(Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

Fue este el contexto que habilitó a pensar en una reforma local respecto de la ley de minoridad y la situación de la infancia en general en la provincia de Buenos Aires,⁵⁷ aún cuando todavía la Nación no se había adecuado a la CDN, pero sí lo habían hecho algunas provincias en el marco de la autonomía provincial.⁵⁸ Ello sumado a la denuncia de omnipotencia y arbitrariedad del poder judicial en la intervención ante problemáticas

los no judicializados/no tutelados. Los programas preventivos y de promoción integral de derechos quedan en el marco del Consejo de Desarrollo Humano y Familia y los tutelares o de protección de derechos en el Consejo del Menor. (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004).

⁵⁵ La autora toma a su vez datos de Guemureman y Daroqui (2001: 128).

⁵⁶ Otro informe de una Organización No Gubernamental, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2001, indicaba que en la provincia de Buenos Aires se encontraban privados de su libertad en comisarías, institutos de menores y otras organizaciones, 8.195 personas menores de 18 años, de los cuales sólo 853 habían sido inicialmente detenidas por motivos penales. Los 7.242 restantes, que constituían un 88% del total, fueron por causas asistenciales (CELS y UNICEF, 2003). Esta situación llegó a ser denunciada incluso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mediante un colectivo de organizaciones. Este organismo internacional solicitó al gobierno argentino que instrumentara políticas públicas sociales tendientes a solucionar la situación de “menores privados de su libertad por cuestiones diferentes a las cuestiones penales”, haciendo hincapié en distintos casos “donde resultaron muertos varios menores de edad” que estaban alojados en comisarías. (Diario Página 12, 7 de marzo de 2007).

⁵⁷ Con anterioridad a la sanción de la ley 12.607, ya habían existido algunos otros proyectos de ley, desde el año 1994, que no lograron de todos modos, el consenso necesario para su sanción. (Domenech, 2004).

⁵⁸ Tal como la Ciudad de Buenos Aires (ley 114), Mendoza (ley 6354), Chubut (ley 4347), Salta (ley 7039), Chaco (ley 4369), Misiones (ley 3820), Córdoba (ley 9053), Río Negro (ley 3097), Jujuy (ley 5288), Neuquén (ley 2302), San Juan (ley 7338) y Tierra del Fuego (ley 521).

que desde un cuestionamiento externo se observaban como impropias del poder judicial, lo que colaboró en la conformación de un particular frente discursivo (Fonseca y Cardarello, 2005).

Los *dinosaurios*, los *malos de la película*, tenían que caer, para traer un sistema que solucionaría todos los males que aquejaban a los niños/as bonaerenses.

En el contexto que mencionamos en el apartado anterior, una ley de adecuación a la CDN aparecía como parte del proceso inevitable de institucionalización de los derechos en el campo de la infancia, en la provincia de Buenos Aires. Este contexto local no era ajeno, por su parte, al proceso que se vivía a nivel nacional, donde para la fecha también estaban en discusión algunos proyectos de ley de protección integral de los derechos de los niños y niñas, que sin embargo no estarían aún en el momento adecuado para resultar sancionados. La provincia de Buenos Aires estaría así dentro de las primeras provincias que adecuarían su legislación a la CDN, amparados en la autonomía de los gobiernos locales para sancionar su propia legislación en lo relativo a la materia.

2.3.1.1 Caminos y descaminos de la ley 12.607: la ley “perfecta” que no fue.

“La 12 mil [se refiere a la ley 12.607] fue una ley que se sacó con toda la técnica pero sin la política, por eso no pasó” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC)

“(…) la ley 12.607 un poco se dejó en manos de los dirigentes. No hubo militancia para sostenerla” (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Aparecían para este primer momento de institucionalización de los derechos en la provincia de Buenos Aires, algunos grupos de actores con intereses diferenciados, que pasamos a mencionar:⁵⁹

Por un lado, como ya se ha dicho, se trató de un proceso impulsado de modo externo al sistema de minoridad, lo que habilitó a hablar de “bandos” o perspectivas rotundamente diferenciadas. Sin embargo, un análisis crítico de esas posturas permite encontrar los primeros matices, singularidades, conexiones, puntos de confluencia.

⁵⁹ En este capítulo no haremos una descripción detallada y diferenciada de los grupos, individuos y actores del campo de la infancia, sino que nos limitaremos a analizar cómo algunos de ellos incidieron en el proceso de sanción de las leyes de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Para un análisis más detallado del mapa de actores que repercuten en el campo de la infancia en la provincia de Buenos Aires y sus significaciones e interpretaciones legítimas y marginales, ver el capítulo 4.

El grupo “opositor” a las demandas de institucionalización de los derechos de los niños mediante una normativa acorde a la CDN lo constituían los miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público,⁶⁰ grupo en donde se depositaba el nicho de todos los males, los “dinosaurios a los que había que hacer desaparecer”. Los jueces de menores y los asesores de menores “estaban en contra de la reforma”, afirmaban algunos actores de las Organizaciones No Gubernamentales locales.⁶¹ La construcción del *frente discursivo* necesitaba generar ese enemigo al que había que “destruir” para poder hacer que nazca algo nuevo.

“Los operadores que existían, en ese momento estuvieron siempre en contra”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

“(…) el que no apoyaba era los asesores. Ahí la discusión era que decían que el único ámbito donde se podía discutir cuestiones de derecho era el poder judicial” (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Del lado de los “buenos”, impulsores de la reforma, encontrábamos a algunas organizaciones, todavía no del todo agrupadas como red de organizaciones en torno a los derechos de los niños/as y adolescentes.⁶² Contaban además con el apoyo, siguiendo a los entrevistados, de la Jueza de Menores Irma Lima, por entonces presidenta del Consejo del Menor de la provincia de Buenos Aires,⁶³ quien tuvo un papel preponderante incluso en las audiencias para la sanción de la ley.

La ley 12.607 comenzó siendo un proyecto presentado por el Senador Eduardo Sigal y fue sancionada por unanimidad de los legisladores,⁶⁴ el 29 diciembre del año 2000 en

⁶⁰ Deviene importante destacar que en consonancia con la legislación nacional, el ministerio público se configura como un poder diferenciado del judicial, con presupuesto y autonomía propia (Ley 12.061).

⁶¹ Ana Laura López (2010: 44) describe este campo de disputa en el cual se dirimieron las reformas dividiéndolo en dos grandes posiciones que llamó “defensivos” y “ofensivos”. Los primeros, se conforman con el conjunto de actores que resistieron activamente a la derogación del régimen de Patronato de Menores y dentro de los “ofensivos” incluyó a quienes habían promovido activamente la derogación del régimen de patronato en pos de la sanción de leyes acordes al modelo de la CDN. Esta distinción nos parece interesante para realizar un abordaje del campo específico, pero en la presente tesis tratamos además de ver los matices, contradicciones y tensiones entre estas perspectivas.

⁶² El Foro por los derechos como tal, institucionalmente, no nace hasta después de cuatro años de construcción preliminar. En el año 1999 se empiezan a vincular muchas organizaciones de base como: ATE, SUTEBA, AJB (Asociación Judicial Bonaerense), con respecto a la provincia de Buenos Aires y algunas organizaciones nacionales como: CASACIDN, el SERPAJ, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, y diferentes actores individuales. Sobre este tema profundizaremos en el capítulo 3.

⁶³ En el mes de junio de 2000 se produce la Intervención del Consejo Provincial del Menor debido a la existencia de diversas denuncias sobre abuso de menores en hogares convivenciales (en particular un conocido caso del Hogar Jesús de Nazareth, dependiente de la diócesis de Mercedes) y la insostenible situación de los chicos detenidos en comisarías ante un sistema colapsado. (Revista Aquí estamos, 2009).

⁶⁴ Para arribar a la sanción por unanimidad se conformó una comisión de Consenso para la redacción de la Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven que contó con legisladores de ambas

una sesión comenzada el día anterior.⁶⁵ Esta ley fue promulgada el 12 de enero de 2001 y comenzó a regir a los 8 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (22 de enero de 2001).

Del análisis del material recolectado podemos identificar las primeras líneas que recorren la sanción de la normativa esperada. En primer lugar, la veneración de la posibilidad de conquista de la sanción de esta nueva ley, que protegería los derechos de los niños/as en la provincia de Buenos Aires, se entendía por encima de todo otro interés particular. En segundo lugar esta veneración de la ley agrupaba a actores bien distintos, incluyendo a una jueza de menores, en licencia por su nueva función (pero jueza al fin) que encabezaba el grupo promotor de la ley. Paradójicamente entonces, la mayor impulsora de esta ley era una de esas que estaba catalogada como la “mala de la película” en tanto parte del denostado fuero judicial de menores. En este caso, el hecho de formar parte del fuero no ameritaba su exclusión del grupo promotor de la ley, configurándose incluso como referente del movimiento “por fuera” de la institucionalidad vigente que se instalaba en defensa de los derechos de los niños/as, esto es, mayoritariamente, los integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y agrupaciones de base con vinculación directa o indirecta con el campo de los derechos de la infancia.

Así se refería un entrevistado:

“(…) ahí el *alma mater* fue la jueza Lima, en aquel momento era como la referente nuestra”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC). (el destacado es nuestro).

Es interesante observar también como algunos actores, especialmente aquellos que formaban parte de los Organismos de la Sociedad Civil que impulsaban la ley, la presentaban a ésta de modo externo a ellos. Se visualizaba así que esta ley era una norma diseñada en un nivel distinto y ajeno, con escasa participación de estos actores. Esto habría además marcado la diferencia con la ley 13.298, en la que sí habría existido mayor participación y posibilidad de incidencia de los actores referidos.

cámaras, en la que se hallaron representados todos los bloques políticos, como así también el Poder Ejecutivo provincial, por intermedio del Consejo Provincial del Menor.

⁶⁵ No es casual que ambas leyes hayan sido debatidas casi a finalizar el año, en contexto de sesiones extraordinarias y en ambas ocasiones, en el día de los santos inocentes.

“(…) toda la dinámica y desenlace nos pasó por encima. Hubieron situaciones que nos escaparon de entendimiento y de control. Idas y vueltas, acuerdos a otro nivel, que evidentemente, nosotros nos enterábamos por los diarios de los acuerdos a otro nivel” (…). “Un rasgo que tuvieron estas legislaciones fue que se sancionaron todas apuradas hacia fin de año con consensos prontos, no hubo diálogo.” (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Otro asunto que vale la pena señalar se refiere a que algunos de los actores claves del proceso que alentaban la sanción de una ley de adecuación a la CDN, se encontraban mayormente alineados en función de todo aquello con lo que no acordaban. Existía así un consenso respecto de las críticas que se tenían del sistema de patronato, mas no era tan sencillo identificar tal acuerdo en relación a aquello que merecía ser modificado y/o transformado, de qué modo, con qué recursos y/o dispositivos prioritarios de intervención. Esa dificultad de centrarse en los acuerdos respecto de aquello que se pretendía instalar, acentuaba las diferencias, silenciosas, no dichas, respecto de los fines y propósitos de la institucionalización del sistema de protección de derechos, tal como lo veremos más adelante, especialmente en el desarrollo del capítulo 4.

En palabras de uno de los entrevistados:

“En ese momento estábamos más relacionados por las rupturas que por los acuerdos, y ahora estamos más relacionados por los acuerdos que por las rupturas”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

El 28 de diciembre de 2000, la cámara de Diputados provincial dio media sanción al proyecto de ley de protección integral de derechos. Cuando el proyecto fue remitido a la Cámara de Senadores, Irma Lima, por entonces titular del Consejo del Menor y como ya adelantamos una de las referentes clave del proceso, se hizo presente en la audiencia “amenazando con renunciar si la ley se sigue demorando” (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004). El proyecto fue finalmente aprobado por unanimidad y se convirtió en Ley provincial N° 12.607 "De protección integral de los derechos del niño y el joven".

Paralelamente, cobra importancia resaltar que esta ley fue además sancionada contemporáneamente a la Ley de Protección contra la Violencia Familiar (Ley 12.569),

⁶⁶ que siguiendo a algunos entrevistados, sería otra de las piezas fundamentales para lograr la transformación del sistema.

“Eran dos leyes muy buenas, pero la Ley de Infancia producía tal transformación que distrajo la mirada política de todos los actores y dejó pasar la Ley de Violencia Familiar, que era también muy transformadora. Pienso que la vigencia de la Ley de Violencia se debe más a la distracción que produjo en el mismo momento la Ley de Infancia que a las por las características propias”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

El contexto en que se debatía la ley es también definitorio para lograr una cabal comprensión de su producción y significados de los actores en juego. La profunda crisis económica, social y política de ese momento, sumado al clima de aumento en la sensación de inseguridad (Kessler, 2009),⁶⁷ que se vivía en la sociedad en general y en particular respecto de los jóvenes, como el “mal” de hoy al que había que atender en forma urgente, no debe obviarse de ningún modo, sino que también constituye una de las razones, creemos, para que se haya acelerado el proceso de institucionalización en la provincia de Buenos Aires.⁶⁸

La Ley 12.607 plantea algunos aspectos que se consideran esenciales para la instalación de un sistema de protección de derechos: parte de entender al niño como sujeto de derecho,⁶⁹ y obliga al Estado y a la comunidad a respetar esos derechos y redefinir las políticas públicas. Ahora el juez tiene que dirimir sólo en conflictos “jurídicos” (ya volveremos sobre esto más adelante), respetando la igualdad ante la ley y todos los principios constitucionales de legalidad, jurisdicción, contradictorio y defensa. Se crea un sistema de promoción y protección de derechos que, en el ámbito de los Consejos

⁶⁶ Promulgada en el B.O. el 2/1/2001 y reglamentada a través del decreto 2.875/05 publicado en el B.O. el 30/1/2005.

⁶⁷ Esta aseveración se corresponde además con algunos estudios (por ejemplo Zapiola, 2007; Suriano y Lvovich, 2006) que dan cuenta que las transformaciones respecto de la reacción estatal frente a los niños/as y jóvenes tiene estricta relación con los modos en que se define en cada momento la cuestión social, ahora atravesada transversalmente por la “securitización” de la que habla Kessler (2009).

⁶⁸ Recordemos que en agosto de 2000, se hace pública una circular del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en la que se ordena, según el texto del documento, “disponer la realización de amplios operativos con el fin de poner a disposición de la Justicia de Menores a los niños y jóvenes que se encuentran desprotegidos en la vía pública y/o pidiendo limosna, etc., acción que ya se ha tornado sistemática y pone en riesgo la integridad física de menores de edad”, lo que motivó severas críticas por parte de integrantes de diversas organizaciones no gubernamentales, entre otros actores.

⁶⁹ El término que alude al “niño como sujeto de derecho” ha sido uno de los estandartes más destacados llevados desde el frente discursivo de la protección integral, con características someras, ambiguas y hasta a veces vacías de significado. Así y todo este término se ha agrupado generalmente a partir de pensar al niño como sujeto individual y no como apéndice de la familia, entendida como una unidad, a la vez que reconoce derechos específicos que le corresponden en tanto sujeto-niño.

Provincial y Municipales y de la comunidad, atenderá la llamada problemática asistencial a través de programas y servicios de protección de derechos destinados a los niños y jóvenes. En las cuestiones penales sólo se interviene por delitos por acusación fiscal especializado ante el Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil en instancia única, con instrucción a cargo del fiscal e impugnable ante un Juez de Garantías del Joven y la Cámara de Garantías, todo con permanente intervención del defensor especializado y Asesor del Niño y Joven. Se establece un procedimiento oral propio a semejanza del Código Procesal Penal de adultos provincial. Respecto a los equipos técnicos de los Juzgados, pasarán a depender jerárquicamente de la Asesoría Pericial departamental y emitirán sus dictámenes a petición (Vitale, 2006).

La disputa central que originó esta ley en la perspectiva de los entrevistados así como de investigaciones precedentes (López, 2010), devino alrededor de la reorganización de competencias del poder judicial y el poder ejecutivo; la ausencia de una clara planificación del diseño del sistema de protección y su proceso de transición y la descentralización de acciones y recursos y la consecuente responsabilización de los municipios en la materia.

“[la ley](...) tenía de trasfondo responsabilizar a los municipios de la totalidad de la ciudadanía, y no escindir a la porción de aquellos niños que estuvieran afectados y vulnerados sus derechos. Básicamente, este es el escenario donde genera la ruptura con el municipio, porque el resto de los niños que están en un contexto de familia, que hay una respuesta de la familia, de las organizaciones, quizás sobre estos niños no hay una mirada, la mirada estaba sobre aquel que había que des-invisibilizar. Y de pronto, hacer visible esto es algo que los municipios, en ese momento, no se encontraban en capacidad de asumir”. (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Aquí se encontraba en juego la distribución de responsabilidades del Estado provincial y los municipios, que hasta entonces no tenían en su cabeza funciones de diseño, planificación y/o ejecución de las políticas de minoridad. En efecto, tales funciones se encontraban al momento centralizadas en el nivel provincial. La descentralización implicaba, en la perspectiva centralmente de los actores locales vinculados a los municipios, la responsabilización por una cuestión social compleja, que superaba en muchos casos su capacidad institucional y de gestión recursos. Tal descentralización así entendida, contribuiría a acentuar la desigualdad entre los municipios de la provincia tanto por los desafíos que le imponía a los gobiernos locales de diseñar e implementar un sistema de protección de derechos integral y efectivo, así como una institucionalidad

adecuada para garantizar la protección y restitución de derechos de los niños/as y jóvenes.⁷⁰

2.3.1.2 Significaciones y disputas alrededor de la ley 12.607: una ley en suspenso.

Poco tiempo después a la sanción de la ley, el Consejo de Asesores de Menores e Incapaces de la Provincia, el 12 de febrero de 2001, elevó un informe al Procurador General de la Suprema Corte provincial planteando la inconstitucionalidad de la nueva ley. El Procurador ante la Suprema Corte de Justicia, Eduardo Matías de la Cruz, respondió al planteamiento del consejo de asesores y avanzó con la demanda de inconstitucionalidad de la ley (Con fecha 1/3/2001), argumentando fundamentalmente que la misma atentaba contra la organización política e institucional de la Provincia y cercenaba competencias de los miembros del Ministerio Público y del poder judicial, pues afectaba la función a ellos asignada en cuanto a la protección de los menores, a la vez que implicaba una restricción en el acceso de los niños y jóvenes a la Justicia (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004).

El Procurador solicitó, con carácter de medida cautelar, la suspensión de la vigencia de la ley hasta que la Suprema Corte de Justicia de la provincia se pronunciara sobre su recurso⁷¹ y en fallo dividido, la Corte se expidió mediante resolución de fecha 21 de marzo de 2001, a favor de la suspensión de su entrada en vigencia.⁷²

⁷⁰ En vinculación con esto, cabe señalar que los dispositivos de protección social dirigidos a niños y jóvenes en la provincia de Buenos Aires habían quedado hasta el momento reservados al ámbito provincial. Ello supuso, de este modo, la necesidad de los gobiernos locales (municipales) de crear dispositivos novedosos sin una institucionalidad precedente o a lo sumo, en el caso de que tales dispositivos existieran, una readequación profunda de los existentes.

⁷¹ Expte. I. 2.278 “Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires contra Provincia de Buenos Aires S/ Inconstitucionalidad de arts. de la Ley 12.067”. Es de destacar que esta medida cautelar solicitando la suspensión de la ley se trata de una estrategia muy poco utilizada en la historia institucional argentina debido a la división tajante que se pregona entre los tres poderes estatales como factor clave del gobierno republicano.

⁷² La Suprema Corte de la Provincia luego de una votación en la que tres Ministros de la Corte votaron a favor de la suspensión parcial de la aplicación de la ley (De Lázzari, Pettigiani y Ghione), otros tres partidarios de la suspensión total (Laborde, Salas y San Martín) y tres de ellos en contra de la concesión de la medida cautelar peticionada (Hitters), se expidió mayoritariamente por la suspensión parcial disponiendo “con carácter precautorio, la suspensión de la ley 12.607 en todo cuanto concierne: 1) a la potestad atribuida a organismos administrativos para resolver la situación de derechos controvertidos de menores, la que continúa supeditada a la correspondiente resolución judicial, 2) a la necesidad de utilización de los mecanismos previstos como previos a la intervención y decisión judicial, 3) a la modificación generada en todo lo que concierne a la intervención del Ministerio Público, 4) a cualquier otro aspecto de la referida normativa que posea vinculación directa o indirecta con los precedentes o que constituya antecedente o consecuencia mediata o inmediata de ellos. En la medida y extensión y en virtud de lo aquí establecido, subsiste la vigencia de las disposiciones legales que los arts. 201, 202 y 203 de la

Luego de este pronunciamiento se derivaron una serie de reacomodamientos y resignificaciones de los actores claves del proceso. En esta línea, ni bien efectuada esta resolución, el Procurador comunicó a los Asesores, con fecha 5 de abril de 2001, que la ley estaba totalmente suspendida y volvía a regir el Decreto-ley 10.067. Por su parte, la Asesoría General de Gobierno contestó la demanda solicitando el levantamiento de la medida cautelar, y la excusación de la Suprema Corte por integrar el Poder Judicial del que el Procurador también forma parte (Cacivio y Vitale, 2001).

El contexto que situaba este pronunciamiento, como ya hemos adelantado, no es irrelevante. Muy por el contrario, los inicios de una fuerte crisis económica, política, social e institucional a nivel nacional, se hacían sentir también en la provincia de Buenos Aires. Esta situación reforzó la escalada en la conflictividad social en el territorio provincial, con la consecuente demonización y represión de los jóvenes como blanco de los mayores cuestionamientos⁷³ (Domenech, 2004).

A nivel de la sociedad civil, transcurrido un año y medio de suspensión (septiembre de 2002), se conformó una "Multisectorial por los Derechos de la Infancia", constituida por diversas organizaciones, sindicatos, colegios profesionales y organismos de derechos humanos, que serían los inicios del futuro Foro por los Derechos de la Infancia. Se firma un pronunciamiento conjunto en el que, se exigía que la Corte se expida sobre el fondo de la cuestión.⁷⁴

Va a ser necesario todavía un año más para que la Corte resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley y por ende, su puesta o no en vigencia. El 14 de mayo de 2003, la Corte Provincial se expidió rechazando la demanda de inconstitucionalidad, quedando sin efecto la medida cautelar. Nuevamente los matices dentro del denostado poder judicial parecen querer aportar una visión singular sobre la materia.

Como se ha dicho,

ley enjuiciada derogan" (SCBA, I. 2278 "Procurador Gral. de la Suprema Corte de Justicia de la Prov. de Bs. As. Contra Prov. de Bs. As. s/ inconstitucionalidad arts. De la ley 12.607", marzo de 2001).

⁷³ Ello fue puesto pública y oficialmente en conocimiento el 15 de marzo de 2002 por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, frente al cúmulo de denuncias formuladas por ejecuciones sumarias y torturas infringidas a los menores confinados en comisarias.

⁷⁴ Firman, entre otros, Estela de Carlotto (presidenta de CASADCIN, Comité Argentino para el Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño), Carlos Cajade, Eduardo Sigal, representantes de la Asociación Judicial Bonaerense y otros gremios nucleados en la CTA, autoridades y docentes universitarios.

“Por fortuna para los derechos de los niños y jóvenes de la Provincia, el curioso activismo judicial obstaculizador del cambio social y cultural representado por la acción rechazada —ejemplo de lo que es posible denominar "garantismo al revés", no obtuvo los resultados deseados gracias a la tardía pero eficaz sentencia de fondo de la Suprema Corte” (Beloff, 2003).

La sentencia ponía “fin al conflicto” y posibilitaba la entrada en vigencia de la ley. Sin embargo, pocos días después de efectuarse este pronunciamiento, el 27 de mayo, el Poder Legislativo sancionó la ley 13.064. Esta dispuso la suspensión en la aplicación de la Ley 12.607 por el plazo de ciento ochenta días,⁷⁵ por considerar los legisladores que no estaban dadas las condiciones para su implementación, debido a la amplia variedad y complejidad de factores que ello exigía. Vencida la prórroga, otra ley, la 13.162, prorrogó el plazo de suspensión por noventa días más.⁷⁶ A los cuestionamientos reiterados sobre el “boicot” del poder judicial a la reforma normativa -que se emitían fundamentalmente desde el ámbito de las organizaciones- se va a adicionar aquí al poder legislativo como nuevo blanco de críticas, que con estas reiteradas suspensiones de la ley en ciernes, habría orientado sus acciones a dilatar la vigencia de la ley, en la perspectiva del frente discursivo vinculado a la protección integral. Mientras tanto el poder judicial se amparaba en que esa postura no era para dilatar sino para crear las condiciones de posibilidad de la ley. Sin embargo, la mirada demonizante seguía (y seguiría luego) sobre el poder judicial, considerándolo como ente homogéneo y compacto. Es en esta instancia que las organizaciones de infancia empezaron a tener mayor protagonismo y a actuar como entidad de agrupación de organizaciones que se unen para reclamar por la puesta en funcionamiento de los preceptos de la ley 12.607.⁷⁷

⁷⁵ En el intermedio que duró la suspensión de la ley 12.607 (en el mes de mayo de 2003) el senador justicialista Hugo Corvatta, presidente del senado provincial, presentó un proyecto de ley propio (a pesar de que con anterioridad había votado afirmativamente la ley suspendida), que sería fuertemente cuestionado por las organizaciones por entenderlo contrario a los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, especialmente por no disponer la creación de un sistema de protección de derechos y dejar librado al poder ejecutivo la definición del órgano de aplicación del sistema, manteniendo en cabeza del poder judicial (fuero de menores) además, la responsabilidad y ejecución de las medidas de protección excepcional de derechos (Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia: ver <http://www.colectivoinfancia.org.ar/V2/es/proyectoCorvatta.php>). El presidente del Senado decide así desechar la presentación de su proyecto y presentar otro que consiste en suspender la ley 12.607 por 180 días más. En la bancada oficialista explican el cambio de estrategia aduciendo que ese plazo se utilizaría para construir un mayor consenso político y judicial en torno al nuevo proyecto.

⁷⁶ En los fundamentos de esta ley se expresa que tal suspensión se realiza con motivo de presentar un nuevo proyecto de ley.

⁷⁷ Con fecha 14 de julio de 2003, un grupo de organizaciones remite una carta al entonces gobernador de la provincia, Felipe Solá, en la que se repudia la vigencia del Decreto-ley 10.067 y se reclama la inmediata aplicación de la Ley 12.607. Suscriben esta carta, Estela de Cartotto, Víctor de Gennaro,

Sin embargo, realizando un análisis retrospectivo, los actores que demandaban la puesta en funcionamiento de la ley local de protección integral de derechos planteaban que todavía no sería el momento para su vigencia, ya que la provincia de Buenos Aires no estaría “culturalmente preparada” aún. Resaltaban también la incapacidad de las propias organizaciones de infancia de sostener el proceso e incidir en su pronta vigencia. Algunos actores por entonces fuertemente movilizados, reconocen hoy que no estaban dadas las condiciones entonces para que prospere la ley. En palabras de los entrevistados:

“No estaba preparada culturalmente la Provincia de Buenos Aires para hacerse cargo de una cuestión de derechos”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

“Creo que no hubo una articulación de poder sostenerla, se nos cayó sin militancia. Cosa que no sucedió después”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

“Tenés un mundo de las realidades y un mundo de las ideas. Acá pasaba lo mismo: un mundo de las realidades que no condecía con las ideas (en el tema de Infancia). Las realidades no soportaban el mundo de las ideas, y la Ley era muy idea y un poco material. Era mucho más profunda la decisión de si había o no decisión política, porque las decisiones políticas no salen del aire, salen de la construcción (de las colectividades, de los acuerdos), y no había nada de eso. Me parece que esa combinación entre ideal y real no estaba dada en el 2001, que fue cuando se pensó la Ley 12.607, y que evidentemente en el 2004 tampoco estaba dada para la Ley 13.298. Para mí es más profunda la cuestión de decisión política”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

Durante este tiempo de caminos y descaminos con la ley, las instancias administrativas de minoridad siguieron avanzando en alguna línea de transformación del sistema. La por entonces Subsecretaría de Minoridad quiso hacerlo especialmente a partir de la Dirección de Programas Alternativos.⁷⁸ Se pensó que desde la propia burocracia administrativa de minoridad podría generarse alguna transformación en relación al corazón de los cuestionamientos a las políticas de minoridad: las altas tasas de institucionalización. De tal modo, a través de la Dirección se pretendía difundir y gestionar aquellas modalidades de intervención preventivas y promocionales, alternativas a la institucionalización y a la judicialización (Ministerio de Desarrollo

Adolfo Pérez Esquivel, Alberto Morlachetti. Adhieren: CELS, SERPAJ, Abuelas de Plaza de Mayo, HIJOS, CTA, CASADCIN y otras entidades. Son los primeros pasos del Foro por los Derechos de los Niño, que termina por constituirse formalmente a mediados del año 2004.

⁷⁸ Creada en 1995.

Humano PBA, 2004). Uno de los objetivos esenciales de la dirección se basaba en garantizar la protección y restitución de los derechos de los niños y adolescentes generando nuevas modalidades de atención que superaran la internación como única forma de intervención.

La ley 12.607 nunca llegó a estar vigente, no obstante lo cual se comenzaron a dar los primeros pasos en el proceso de institucionalización de derechos. Este proceso excede el campo de la adopción de una norma, sino que trata de identificar las distintas significaciones, sentidos y alcances que, contradicciones y disputas mediante, va generando la construcción del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires.

2.3.2 Una ley “posible”: la ley 13.298. Período 2004-2007.

Nuevamente para el día de los santos inocentes, esta vez del año 2004,⁷⁹ la provincia de Buenos Aires, sanciona una nueva ley Nro. 13.298, denominada de “*Promoción y Protección de los Derechos del Niño*”.⁸⁰

El contexto en que se empieza a debatir este nuevo proyecto de ley se halla signado por una disputa especialmente marcada entre el entonces Ministro de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero y la justicia de menores.⁸¹ También por el debate a nivel nacional de la ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Este nuevo proyecto también se desarrolla en medio de arduos y acalorados debates entre múltiples actores, al que nos referiremos seguidamente.⁸²

⁷⁹ La ley provincial 13.298 es sancionada con anterioridad a la ley nacional: la misma es sancionada con fecha 29/12/04 y promulgada el 27/1/2005, mientras que la ley nacional 26.061 es sancionada el 28/9/2005 y promulgada el 21/10/05.

⁸⁰ Esta ley ha sido reglamentada por el decreto Nro. 300, y es complementada por otras normas, tales como la ley provincial 13.634 (que crea el Fuero de Familia y el de Responsabilidad Penal Juvenil) y otras leyes concordantes (13.645, 13.797, 13.772, 13.821, entre otras).

⁸¹ Tal es así que en el mes de noviembre de 2004, el funcionario provincial al frente del entonces Ministerio de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero, presentó una denuncia contra doce jueces de Menores, por el presunto "mal desempeño en sus funciones" en que habrían incurrido, al haber dispuesto el alojamiento de adolescentes menores de 16 años en comisarías, provocando la resistencia judicial evidenciada en la convocatoria a reuniones de jueces y funcionarios judiciales, así como a reiteradas réplicas en los medios masivos de comunicación. (Página 12, 5 de noviembre de 2004).

⁸² Ver también Guemureman y Azcarate, 2005; López, 2008. La ley 13.298 entra finalmente en vigencia el 17/4/2007.

Así y todo, los actores agrupados en torno a la demanda de adecuación legal a la CDN, indican que éste es un momento único para volver a instalar la problemática en agenda y lograr esta vez, su sanción.

Dicen algunos entrevistados, en esta línea:

“(…) ya con la ley nacional aprobada, vos tenes más autoridad, más legalidad” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC)

“(…) me parece que era el momento. Y está bueno porque yo me siento responsable. Más allá de la nimiedad de lo que yo haya hecho, yo me siento parte de los que discuten estas cosas, que al final tienen resultado. (Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

“Es un momento único político, y creo casi irrepetible, de lograr unanimidad y el acuerdo de todos con una mirada más suprapartidaria y de Derechos Humanos. Muchos ni entendían lo que votaban, hasta hoy siguen sin entenderlo”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

2.3.2.1 ¿Entran nuevos jugadores? ¿Cambian algunas reglas de juego? ¿O cambia el campo?

El nuevo proyecto de ley provincial es en esta oportunidad presentado desde el Poder Ejecutivo, por iniciativa del entonces ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Juan Pablo Cafiero. Muchos de los actores entrevistados enaltecen la figura del ministro, quien habría sido un puntal central para la posibilidad de debatir y sancionar esta nueva ley. No va a ser ésta, como ya veremos más adelante, la única vez donde resalten individualidades.

Además de tales individualidades, los esfuerzos de articulación del Ministerio con otros organismos estatales (como la Secretaría de Derechos Humanos provincial) y no estatales (especialmente organizaciones que impulsaban la sanción de una nueva legislación) resultaron apropiados para dar fuerza y legitimidad al proyecto. Se habla de una actitud “militante” dentro del poder ejecutivo, que actuaba en defensa de la institucionalización del sistema de protección de derechos de niños/as. Hay un sentido de la apuesta, de la voluntad política, sin la cual la ley no hubiera podido ser sancionada y puesta en vigencia, lo cual es enaltecido por algunas organizaciones no gubernamentales.

“(…) fue protagónico el rol del ministro Juampi Cafiero, que fue el alma mater, junto con las organizaciones, de lograr la reglamentación de la ley, que salió rapidísimo”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

“Él también militó en esto, hizo lobby, todo su equipo de gestión se jugó en esto. Cosa que no pasó con todos sus sucesores. La defensa de la ley termina con la gestión Cafiero. Los demás ministros que siguieron, todos los funcionarios, lo tomaron como una pesada herencia, no se pudieron desembarazar” (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

También se destaca la participación, aunque tímida y con altos grados de heterogeneidad, de los trabajadores de minoridad a nivel provincial.

“(…) no es que todos los trabajadores estatales estaban a favor de esta ley. Había que convencerlos... distrito por distrito había que convencerlos. La mayoría estaban en contra, porque era una nueva ley que iba a modificar sus prácticas, porque lo que había era malo pero era lo que se conocía. De ahí a lo nuevo, encima que te dicen ya antes de que empiece a funcionar, de que va a fracasar... bueno, a muchos otros se les acaban negocios. Hubo resistencia de todos los hogares desde siempre”. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC)

Con respecto al ámbito de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el debate por esta nueva ley encuentra a sus integrantes, en sus palabras, un poco mejor posicionados, afianzados como frente discursivo, no obstante, unidos nuevamente más por las rupturas que por los acuerdos. Un elemento que identifican como central para este momento es la descentralización del incipiente Foro por los Derechos de los niños/as, hacia los municipios, lo que motivó el trabajo fuerte en toda la provincia, planteando en cada municipio la necesidad de una nueva ley y generando las alianzas locales para tal fin.⁸³

“(hay un) laburo fuerte desde el foro, hacia la territorialidad. O sea, como la ley descentralizaba, justamente teniendo en cuenta la idiosincrasia de los distritos, el foro se descentralizó y ahí empezó el armado de los foros locales para lograr el apoyo de los ejecutivos locales para que empiecen a adecuarse” (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

“(…) la ley se empezó a hacer carne en toda la provincia... ya es más difícil dar de baja a una idea que está circulando. Porque cuando vos invitas a un funcionario local para hablar en una mesa sobre niñez, lo estás engrampando, para decirlo de alguna manera, comprometiendo a que tiene que hacer algo, porque al menos no puede decir que no la conoce” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

⁸³ Sin duda alguna esta apuesta a la modificación de la ley era la lectura dominante de las Organizaciones No Gubernamentales, pero no la única. Existían organizaciones que planteaban la innecesariedad de la nueva ley atento a que a través de ella nada cambiaría en lo sustancial, mientras que otras organizaciones resistían la modificación atento a la necesidad de resguardo de sus ingresos como organización con convenios con el Estado provincial. Sobre este tema profundizaremos en el capítulo 4.

“El proceso de lanzamiento de foros locales también fue muy interesante porque ahí lo que se impulsaba era un foro a nivel local, es decir, asociación entre las organizaciones sociales y los funcionarios del lugar. Por esto que te decía hoy, porque solamente reclamar no alcanza. Vos necesitás tener una táctica y una estrategia para lograr que se aplique la ley. No porque vos lo decís, lo van a aplicar. Entonces así como a nivel provincial logramos que se sancione la ley porque íbamos haciéndola en conjunto, por eso te digo era una negociación...si la haces y decís aplicá lo que yo te digo, estás loca, desde cualquier estado, cualquier gobierno...en cambio si vos decís, hagámosla juntos, vos sabés que no va a salir como vos querés solamente, pero va a salir...” (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Como ya mencionamos precedentemente, existió para este segundo proyecto de ley, una coordinación entre algunas Organizaciones No Gubernamentales y algunos sectores del Poder Ejecutivo provincial, resaltando como ya se dijo la figura del ministro de desarrollo humano, Juan Pablo Cafiero.

“Quiénes laburaron, quiénes armaron la ley provincial, fueron abogados compañeros del Foro de Niñez. cambia la bocha, porque lo presenta el Ejecutivo”. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“(...) nosotros nos sentimos que tocamos el cielo cuando se aprueba la ley”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Observamos aquí, un fuerte apego a la “literalidad” de la ley, a lo que ella “manda”, en tanto fueron los mismos actores los que se adjudican su construcción, a la par con el poder legislativo. Ya veremos en el capítulo 4 de qué modo juega esto en las significaciones y sentidos atribuidos a la ley en la institucionalización del sistema de protección.

En cuanto a la conformación legislativa del año 2004, y a los acuerdos obtenidos para alcanzar la sanción de la ley, muchos actores mencionan el amplio consenso que ésta obtuvo, superando toda diferencia partidaria. Y en eso los actores no gubernamentales refieren que su voluntad de *convencerlos*, “bloque por bloque”, fue central para que la ley resultara finalmente sancionada.

“Además, incluso esta no es una ley que sale por el progresismo, que sale por la Izquierda Unida. Esta ley se logra con consenso del duhaldismo. Eso es lo que algunos no entienden. O sea que vos tenés que ver por donde pasa el poder y desde ahí tratar de ganar el mejor juego para lograr lo que vos querés. Que nunca va a ser el 100% de lo que vos querés. Por eso, la 13.298 es una negociación, no es la anterior, la doce mil, la 12 mil era la mejor. (...) Lo que se trabajó fue un trabajo arqueológico de laburar bloque por bloque en la legislatura para lograr la sanción

por unanimidad en las dos cámaras. O sea que se convenció a todos los sectores”.
(Entrevista Nro. 1, profesional OSC)

Como mojón para seguir pensando, se deja planteado el interrogante, un poco implícito aquí y que luego será profundizado, de cuáles serían las bases de ese consenso aparentemente amplio y plural para la sanción de la ley de protección.

Adelantamos aquí que este tipo de consensos de apariencia general, deben ser sometidos a crítica. Para revisar un poco esos acuerdos, vale la pena retomar el estudio de Burman (1996), quien llevó adelante un cuestionamiento respecto de los “consensos” alcanzados para lograr la sanción de la CDN. La autora logra identificar que el contexto histórico de redacción y aprobación de la CDN, reflejan la imbricación de las agendas locales con una globalización politizada, pero que es recubierta y/o ocultada por el nivel emotivo y retórico de la intervención para la infancia. Tales consensos que hicieron de la CDN el tratado de mayor aceptación y ratificación internacional, expresarían el interés político de los países de mantener particulares concepciones de infancia como íconos representativos de la sociedad occidental “civilizada”. Así fue como los conflictos y disputas que emergieron en el contexto de producción de la CDN, en lugar de ser abordados en el texto de la CDN, fueron eludidos en función de apelar a un texto amplio y ambiguo, a modo de incluir a la mayor cantidad de actores y problemáticas, bajo un manto de supuesto consenso. Esto se refleja, en alguna manera, en el proceso hasta aquí reseñado al advertir cómo este imperativo moral superador, con alto nivel retórico, emotivo y hasta ideológico, que son los derechos de los niños, logra traspasar las barreras de los actores y lograr la sanción de la preciada ley.

Por su parte, muchos actores, incluyendo a alguno de sus integrantes, refieren una falta de uniformidad de criterios en el propio Poder Judicial. Se encuentran así tanto las interpretaciones alrededor del Poder Judicial de ser el “enemigo número uno” de la reforma, al que había que atacar y “aislar”, como aquellas que dentro y fuera del Poder Judicial se reconocían a favor de la protección de derechos de los niños/as y jóvenes (según el fuero de que se trataba, los distintos grados jerárquicos al interior de la organización administrativa del poder judicial y la sindicalización en algunos gremios judiciales).

“El Poder Judicial no tenía un criterio uniforme en relación a todo eso, se ha visto incluso a lo largo de los fallos de la Suprema Corte durante la aplicación de la transición. Pareciera como que el Foro de Familia tiene una opinión, el ex Foro de Menores tenía otra, la Suprema Corte una posición salomónica (...)” (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

“Se quedó aislado el Poder Judicial, que fue el que mas se resistía. Había que ir serruchándole el piso de a poquito” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“El enemigo era Falbo, porque fue la que suspendió la ley, la que trababa todo. Y la pelea era la del huevo o la gallina. Porque Falbo decía que no estaban dadas las condiciones para levantar la suspensión, que el Ejecutivo tenía que adaptarse, que adecuarse y el ejecutivo no se adecuaba hasta tanto no se levantara la suspensión...en el medio iba a pasar lo que la ley anterior no se iba a aplicar”. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

El proyecto de ley se debate además en un contexto político de controversia entre Duhaldistas y Felipistas⁸⁴ sobre el presupuesto provincial del 2005. El 30 de diciembre de 2004 se aprueba el presupuesto para el año 2005, mientras que al día siguiente, los legisladores duhaldistas (con mayoría parlamentaria) promueven que se impida al gobernador (Felipe Solá) la potestad de reasignar partidas de fondos por decreto, eliminando la creación de los cargos que él había propuesto.

Se habla así de una tensión política (que se manifiesta en la demanda judicial que mencionaremos a continuación) entre la Procuradora, que como parte de la “corporación judicial” se mostraría más afín al duhaldismo, y el Ministro de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero, alineado con el gobernador de la provincia. Nuevamente, como en otros momentos, vemos como se reproduce una tendencia a totalizar y binarizar el debate, mostrando con límites bien tajantes, los “buenos” y “malos” de la historia.

2.3.2.2 Una ley suspendida, con nuevas significaciones y disputas.

Transcurrida la feria judicial de enero de 2005, la Procuradora General ante la Suprema Corte (María del Carmen Falbo), interpuso una nueva medida cautelar solicitando la suspensión de la nueva Ley 13.298 el 7 de febrero de 2005 (al día subsiguiente de entrada en vigencia de la ley).

⁸⁴ Coloquialmente, se denominaban Duhaldistas a aquellos que se alineaban en las filas comandadas por Eduardo Duhalde, ex gobernador de la provincia de Buenos Aires y con peso político fuerte en la provincia; y Felipistas a aquellos enrolados en la figura de Felipe Solá, por entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Se plantearon como argumentos en esta oportunidad, la falta de reglamentación de la norma que impedía la correcta puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos, la inexistencia de autoridad de aplicación designada, la falta de puesta en funcionamiento de los órganos y cargos administrativos así como la inexistencia de asignación de recursos por el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de la ley, para dar respuesta a los recursos necesarios para el sistema creado (Guemureman y Azcarate, 2005).

El Máximo Tribunal Provincial hace lugar con fecha 16 de marzo de 2005 a la demanda de inconstitucionalidad,⁸⁵ suspendiendo provisoriamente la ley 13.298 en tanto “no se encuentran garantizados recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensables” como para garantizar el resguardo y atención de los niños en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se hace referencia expresa a la vigencia de la legislación anterior hasta tanto se resolviera la cuestión de fondo (Vitale, 2006).

La sentencia dispuso además convocar a las partes involucradas en el conflicto (Procuradora ante la SCJBA y asesor general de gobierno junto con el Ministro de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero) a una audiencia pública que se realizaría el 6 de abril de ese año para que se expusieran respectivos argumentos y posibilidades de encauzar el proceso.⁸⁶

Por su parte, el Poder Ejecutivo, a pesar del pronunciamiento judicial, avanzó reglamentando la ley suspendida mediante el Decreto 300 del 7 de marzo de 2005 y apelando dicha resolución. Por medio de este decreto, se designó al Ministerio de Desarrollo Humano provincial como Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Operacionalizó además todos los artículos que no fueron observados en el decreto de promulgación de la ley (Nro. 66/05) e intentó sistematizar y detallar los puntos “débiles” que destacaba la Procuradora en su presentación ante la Corte Provincial.

⁸⁵ Expediente I 68.116 Con voto de los Ministros, Eduardo De Lazzari, Héctor Negri, Francisco Roncoroni, Luis Genaud y Eduardo Pettigiani. En disidencia, el Ministro Daniel Soria.

⁸⁶ El 5 de abril a través de una nueva resolución, la suprema corte provincial posterga esa audiencia por 45 días a pedido de las partes en conflicto (Guemureman y Azcarate, 2005). Esta audiencia nunca llegó a efectivizarse.

También durante el tiempo que duró esta suspensión y sin existir pronunciamiento de fondo, un nuevo día de los santos inocentes, ahora del 2006, se sancionó la Ley Provincial 13.634, sobre el Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño.⁸⁷

Esta nueva legislación eliminó los Tribunales de Menores, creó el Fuero de Responsabilidad Juvenil y modificó la estructura del Fuero de Familia, adoptando el criterio unipersonal, creando los juzgados de familia y recibiendo la competencia civil de los antiguos Tribunales de Menores (Vitale y Abalos, 2007).

En un proceso de casi dos años, la Suprema Corte de Justicia provincial reconoció en febrero de 2007, la constitucionalidad de la Ley 13.298, dejando sin efecto la medida cautelar vigente y poniendo en funcionamiento la ley 13.298 y sus instituciones.⁸⁸

2.4 Hacia un sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires. Período 2007-2011. Rediseños y transformaciones institucionales y normativas.

En este apartado describiremos las transformaciones institucionales y normativas que supuso la conformación del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires, en el período que va desde el 2007 al 2011, esto es, con posterioridad a la vigencia de la ley 13.298, 13.634 y concordantes.

La ley 13.298 fue planteada con el fin de generar una transformación estructural en la política de infancia provincial, diseñando para tal fin una reorganización institucional, mediante la reasignación de competencias de distintos niveles y poderes del Estado,

⁸⁷ El proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo Provincial en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provincial y fue modificado en la Cámara de Diputados. Fue sancionada el 28 de diciembre de 2006.

⁸⁸ No obstante lo cual, la Procuración insistió con un nuevo recurso por entender que existía un vacío legal respecto de los procedimientos penales y los órganos de aplicación de dichos procedimientos durante el período de transición entre sistemas, ya que la ley 13.634 preveía su entrada en vigencia para el 1 de diciembre de 2007. Debido a ello se sanciona la ley 13.821, el 1 de diciembre de 2008, modificando el artículo 92 de la ley 13.634 y estableciendo que las disposiciones referidas al proceso de familia comenzarían a regir en la medida en que la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con un plan elaborado conjuntamente con el Ministerio de Justicia, pusiera en funcionamiento los nuevos órganos del fuero de familia, manteniendo mientras tanto la intervención de los jueces de menores, como establecía el decreto 3.438. A ello se le añade la nueva postergación que debió disponerse por las leyes 13.797 y 13.821, acompañadas por la resolución n.º 1.217/08 de la SCBA, que establecía la implementación progresiva según los departamentos judiciales. Por último, la Ley 13.945 prorrogó, a partir del vencimiento de la normativa previa y por el término de un año, el plazo para completar el proceso de transformación de los Tribunales de Familia en Juzgados Unipersonales del Fuero de Familia.

proponiéndose además modificar prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores (Lescano y otros, 2008).⁸⁹

En este apartado pretendemos hacer una descripción y análisis de tal transformación, a través de algunas dimensiones clave que nos permiten obtener una descripción integral del sistema⁹⁰. Estos puntos son: a. Organización administrativa; b. Asignación de recursos; c. Organización institucional del sistema de protección de derechos: servicios zonales y locales; d. Otros organismos creados; e. Organización judicial.⁹¹

a.- Organización administrativa.

El Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires (actualmente Ministerio de Desarrollo Social), con posterioridad a la sanción de la ley 13.298, aprobó su nueva estructura organizativa, creando la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (Decreto N° 282/07, de fecha 28 de febrero de 2007).

De acuerdo a este decreto, la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño se configura como el organismo encargado de: “Coordinar la implementación de las políticas de promoción y protección de derechos de las personas desde su concepción hasta los 18 años de edad, dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño...”, como así también de “diseñar y coordinar la aplicación de políticas de responsabilidad penal juvenil...”.

⁸⁹ La ley 13.298 dispone la creación del denominado sistema de protección integral de derechos definido como el “conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños (...)” (art. 13, Ley 13.298).

⁹⁰ Es importante aclarar que en este trabajo colocaremos nuestro foco en la institucionalización del sistema de protección de derechos y los programas sociales vinculados a éste, razón por la que omitiremos referencias precisas respecto del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, que entendemos merece una investigación separada. Para un análisis de la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, ver la tesis de maestría en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) de Ana Laura López (2010).

⁹¹ Partimos del supuesto que entiende a las políticas públicas como instrumentos centrales que el Estado dispone para incidir en la construcción de los derechos humanos y la ciudadanía social de la población, lo que se construye doblemente, mediante su distribución en dispositivos (y que se traduce en las dimensiones explicitadas que surgen del marco normativo e institucional), así como a través de las capacidades interpretativas desplegadas (Llobet y Villalta, 2011). Para esto último, en el capítulo 4 encontrarán, ya con más fuerza, el carácter dinámico del proceso que da cuenta de las múltiples significaciones, debates y disputas alrededor de la institucionalización que realizan los actores centrales del mismo.

La Subsecretaría se organiza en cinco grandes áreas: 1) Unidad Provincial de Coordinación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos; 2) Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial; 3) Dirección Provincial de Programas de Transición; 4) Unidad Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil; 5) Dirección de Asuntos Legales.

Con respecto a la autoridad de aplicación de la ley 13.298, si bien el Decreto 300 designa al Ministerio de Desarrollo Humano como tal, el órgano concreto y efectivo encargado del diseño y aplicación de políticas públicas en la materia es la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño, dependiente de tal Ministerio.

Esta estructura se enmarcará luego también en el plan provincial denominado “Los Pibes del Bicentenario. Una política de Estado para la infancia en la provincia de Buenos Aires”.⁹² Este plan se presenta como un programa de articulación interjurisdiccional e intersectorial en tanto iniciativa de la Comisión Interministerial,⁹³ creado con el objetivo de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño. El plan se ejecuta alrededor de tres grandes ejes:⁹⁴

- Políticas sociales como efectivización principal de derechos.
- Accesibilidad a estos derechos.
- Exigibilidad del cumplimiento de derechos.⁹⁵

Esta nueva institucionalidad implica además una reorganización territorial del sistema. La resolución ministerial N° 166, sancionada el 28 de febrero de 2007, resuelve la desafectación de las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad y crea en su lugar los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del niño (en adelante, SZPPD) en el ámbito de la Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial de la Subsecretaría. Tienen como objetivo y finalidad la

⁹² Conforme página web: <http://pibesbicentenario.blogspot.com.ar/>

⁹³ Es presentado como plan provincial en las Jornadas “Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento”, 8 de noviembre de 2011, Salón auditorio de IOMA (Instituto de Obra Médico Asistencial) La Plata. Organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Ver también <http://pibesbicentenario.blogspot.com.ar/>.

⁹⁴ No obstante la existencia de este plan, no hemos podido encontrar ningún documento constitutivo que plasme en profundidad los objetivos, ejes y líneas de acción del mismo.

⁹⁵ Ejes que surgieron en la exposición de funcionarios en el encuentro provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, 17 de noviembre de 2010.

promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de sus derechos y garantías en su correspondiente territorio.

Por su parte, a fines del 2011, mediante decreto N° 11/11, se establece que la subsecretaría pase a ser Secretaría de Niñez y Adolescencia, con rango ministerial y presupuesto propio, absorbiendo por decreto 12/11 las competencias que correspondían a la ex Subsecretaría⁹⁶. La Secretaría de la Niñez y Adolescencia dejó asimismo de estar bajo el área de Desarrollo Social para pasar a quedar bajo la órbita directa del gobernador, continuando a la cabeza del hasta entonces titular de la subsecretaría, Pablo Navarro.⁹⁷

Dentro de las funciones de la flamante Secretaría encontramos la responsabilidad sobre las políticas y programas de protección de derechos de niños hasta 18 años de edad, la administración de los recursos del art. 17 de la ley 13298, la descentralización de los mismos para fines de prevención, asistencia, promoción, protección de derechos, entre otros.

b. Asignación de recursos

Con el fin de otorgar sustento e institucionalidad al sistema de protección de derechos, se distribuye en los municipios desde el año 2004 lo que la Ley 13.163⁹⁸ denomina “Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental” (en adelante, FFPS). Este Fondo fue una de las primeras experiencias de la provincia de descentralización efectiva de recursos a los niveles de gobierno municipal, en busca de mejorar sus capacidades técnicas para el desarrollo de políticas sociales. Fue ideado, según los informantes clave entrevistados, para dotar de institucionalidad al sistema de protección de derechos. Desde antes de sancionarse la ley 13.298 ya se pretendía que, a través de la coparticipación de ese fondo, se financiara la creación del mentado sistema a nivel municipal.⁹⁹

⁹⁶ Queda pendiente la modificación de la ley de ministerios que jerarquice a la Secretaría en ese nivel.

⁹⁷ Página 12, 15/11/11.

⁹⁸ Publicada en el Boletín Oficial del 19 al 23 de enero de 2004, Decreto reglamentario Nro. 609/04 (30/3/04).

⁹⁹ El Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales se conforma con los siguientes recursos, según el texto del Capítulo II Art. 5° de la Ley 13.163: los fondos que en concepto de impuestos provinciales

En virtud de la aplicación del régimen, se distribuyen de forma anual a los Municipios de la Provincia, por aplicación del índice de vulnerabilidad social calculado por el entonces llamado Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Para recibir esos fondos, los municipios deben adherir a la ley 13.298 mediante la suscripción voluntaria de un “Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño” con la provincia de Buenos Aires. A través de tal convenio, los municipios se obligan a promover en su jurisdicción la organización del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el ámbito del Municipio, así como a utilizar al menos el 50 % del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por Ley 13.163 para la constitución del Servicio Local de Protección de Derechos.

El índice de vulnerabilidad social se compone en base a los siguientes indicadores: El 60% se mide en relación directa a la cantidad de población con Necesidades Básicas Insatisfechas; el 10% en relación directa a la mortalidad infantil, otro 10% en relación directa a los nacimientos de bajo peso, otro 10% en relación directa a las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores y el último 10% en relación directa a las defunciones por causas parasitarias e infecciosas.¹⁰⁰

Una diferencia sustancial de lo que dispone la ley 13.298 con la derogada 12.607, es que esta nueva normativa no estipula como obligatorio el traspaso de los dispositivos de protección de la infancia a los municipios, sino que la deja supeditada a la voluntad y celebración de convenio de cada municipio con el gobierno provincial; tampoco se estipula una partida presupuestaria específica (López, 2010). A su vez, debido a que la participación municipal se configura como optativa, la recepción de fondos no ha implicado su efectiva participación y rendición consecuente y no ha habido hasta el momento acción alguna que exija el empleo de estos recursos en la efectiva construcción del sistema.

recauden los municipios en su carácter de agentes de retención (según los Arts. 3º y 4º de la Ley 13.163, es decir luego de efectuada la distribución establecida por la ley de coparticipación vigente); los fondos que se le asignen en la distribución del impuesto inmobiliario rural (5%, según Art. 7º Ley 13.163); los fondos de coparticipación correspondientes a los municipios en el régimen de coparticipación vigente cada año; los fondos que se le asignen por la distribución de los juegos de azar habilitados en el territorio de la provincia (6% según Art. 8º Ley 13.163).

¹⁰⁰ A esto se agrega que los indicadores se ponderan en función del tamaño de la población de cada municipio. Como se ha dicho, si bien esta metodología es recomendable, puede afectar a municipios de menos de 10.000 habitantes, generando inequidades distributivas (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

Actualmente, los municipios afectan el 80% de los recursos del FFPS a todas las líneas de intervención señaladas por el Ministerio Social, esto es: programas y proyectos de niñez y adolescencia, economía social, seguridad alimentaria, juventud, adultos mayores, género e inclusión de la mujer e inclusión de la mujer, discapacidad, vivienda y hábitat y asistencia crítica.¹⁰¹

Desde el comienzo de la Ley 13.298 el FFPS se incrementó sustancialmente. En 2006 se giraron a los municipios \$ 113.362.836,76 por ese concepto; en 2007 \$ 119.446.816,37; en 2008 en 120.381.112,14 y en el año 2009 \$ 143.812.254.¹⁰² Por su parte, del 2009 al 2010, el presupuesto provincial reflejó un aumento del 17,8%. Ese incremento se visualizó en el Ministerio de Desarrollo Social, que pasó de \$2.246.133.300 en 2009 a \$2.934.559.000 en 2010 (Axat, 2011).

Sin embargo, específicamente en cuanto a los Servicios Locales y Zonales, esta tendencia se muestra decreciente. Mientras que en 2009 contaban con \$70.353.051, el 2010 solo se les asignó \$65.598.765, es decir, \$4.754.286 menos, que corresponde a un 6,75% menos. Desagregando los montos asignados dentro del Ministerio de Desarrollo, se puede observar que durante 2010 el ítem correspondiente al Área de Niñez y Adolescencia representaba el 1,2% del total del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (Axat, 2011).

Por otra parte, la Comisión Interministerial (creada a través de la ley 13.298), también puede intervenir, de acuerdo al decreto 300, para optimizar los recursos del Estado provincial y la priorización al interior de los organismos del poder ejecutivo que la conforman. Para ello, la comisión está habilitada a hacer sugerencias al Ministerio de Economía provincial para realizar las modificaciones que estime pertinentes.

c. Organización institucional: Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos.

A nivel central se diseña una nueva institucionalidad generada alrededor de los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, que son

¹⁰¹ El 20% restante se aplica en acciones de saneamiento ambiental y no están bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

¹⁰² Documento constitutivo del Observatorio Social de Niñez.

unidades técnico operativas ubicadas en la base del sistema. Los primeros son de carácter provincial, mientras que los segundos son de carácter municipal.

Los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos se establecen frente a la necesidad de garantizar por parte de la autoridad central la responsabilidad provincial en la implementación de la ley, responsables últimos de garantizar en territorio la correcta implementación del Sistema, en virtud de ser la instancia provincial (Ministerio de Desarrollo Social) la autoridad de aplicación del sistema de protección de derechos. Su función central consiste en unificar el mecanismo de articulación y seguimiento de la aplicación de la ley, tanto con los gobiernos municipales como con los Servicios Locales (Gutiérrez, 2007). Como objetivos de los Servicios Zonales pueden mencionarse: Establecer y apoyar técnicamente la constitución y organización de los Consejos Locales y favorecer la desconcentración en los municipios en los términos; Evaluar y supervisar a los servicios locales de protección de derechos de una región, funcionando como una instancia superadora en la resolución de conflictos, una vez agotada la instancia del Servicio Local. Actúan también en forma originaria cuando en la región no se hayan conformado los Servicios Locales; Identificar necesidades de capacitación y asistencia técnica; Apoyar a los Servicios Locales en las diligencias necesarias para lograr el cese de vulneración de derechos; Divulgar y facilitar la implementación del Plan de Acción diseñado por la Comisión Interministerial; Promover y supervisar los programas del Ministerio de Desarrollo Social que prestan asistencia a la familia para el desempeño de sus funciones en la crianza de los niños (Cf. Resolución 166/07).

Se dispone la creación en el territorio provincial de un total de 25 Servicios Zonales cuya competencia territorial coincidiría con las regiones educativas de la Dirección General de Cultura y Educación¹⁰³ (Resolución 166/07). Posteriormente, por resolución nro. 80/10 del Ministro de Desarrollo Social, se estableció una nueva competencia territorial de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD), reemplazando la transición inconclusa hacia las Regiones Educativas y retrotrayendo la competencia a las Regiones Judiciales, por no resultar la primera operativa en términos de implementación de la ley 13.298; ante la necesidad de establecer criterios de

¹⁰³ Una particularidad de la provincia de Buenos Aires es que existen distintos mapas provinciales que no coinciden entre sí, hay un mapa sanitario, otro educativo, otro judicial, lo que dificulta el diseño de políticas intersectoriales.

intervención conjuntos con el Fuero de Familia, especialmente en lo relativo a las medidas de protección excepcional de derechos, llamada Abrigo en la denominación local. Actualmente existen 21 Servicios Zonales, distribuidos en 18 departamentos judiciales¹⁰⁴ (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

Una de las líneas directrices que atraviesan estos dispositivos es la proximidad entre los efectores y destinatarios con la problemática que se pretende abordar. Esto se vincula además con un proceso que ha permeado a las políticas sociales en general y de las cuales la política de infancia no estuvo exenta, por medio del cual se ha colocado cierto énfasis en la necesidad de implementar la gestión local y territorializada de las políticas de infancia. Así se explica la importancia de la acción de los municipios como parte de una nueva institucionalidad, que se inscribe en la tendencia a la valorización de la relación del Estado con el ciudadano, siendo éste un enfoque central de la Convención de los Derechos del Niño, la Ley 13.298 y la Ley 13.634.

Ya hemos adelantado la particular disputa que supuso la distribución de competencias, responsabilidades y funciones del Estado central (provincial) y los municipios. En la ley 13.298 ya no se hablará de descentralización, sino de desconcentración,¹⁰⁵ lo cual supone ahora, la atribución de facultades de decisión a algunos órganos de la administración. Para ello se crea la figura del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD) como instancia originaria municipal donde se reciben y abordan situaciones de vulneración de derechos en los menores de 18 años: violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono, situación de calle, adicciones y “otras patologías vinculadas a situaciones de riesgo social de origen”.¹⁰⁶ Según la ley 13.298, el equipo técnico está compuesto como mínimo por un abogado, un asistente social, un médico y

¹⁰⁴ En cada jurisdicción existe un Servicio Zonal, con excepción de Lomas de Zamora, Tandil y La Plata donde existen dos Servicios Zonales.

¹⁰⁵ Al respecto de la noción de desconcentración, es importante resaltar la existencia de un debate álgido iniciado con la sanción de la ley 12.607 que fuera luego suspendida y finalmente derogada, donde el punto central de la discusión era si los municipios se responsabilizarían por completo de la situación de los niños y niñas de su territorio o si por el contrario, la provincia de Buenos Aires debía mantener una responsabilidad última frente a la implementación del sistema. En la ley 13.298 se opta por esta segunda alternativa, en tanto al hablar de desconcentración y no de descentralización, refiere que la autoridad última de aplicación es la provincia de Buenos Aires y no los municipios. Se habla en realidad de descentralización de los recursos y desconcentración de la ejecución de las acciones (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

¹⁰⁶ Fuente: http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez_adolescencia/programas/promocion.php.

un psicólogo.¹⁰⁷

Esta nueva institucionalidad se viene realizando de modo progresivo y gradual, existiendo a la fecha 119 Servicios Locales con distinto grado de implementación,¹⁰⁸ dentro de los 134 municipios que conforman el territorio bonaerense.¹⁰⁹

A su vez, dentro de esos municipios, las formas de implementar el sistema han sido diversas y extremadamente heterogéneas. A partir de la documentación oficial revisada, así como de las entrevistas a los informantes clave, esta nueva institucionalidad diseñada desde la ley, en tanto aspecto de la institucionalización, no es un proceso unilateral ni unívoco sino que es contestado, interpretado y redefinido por los agentes concretos que implementan el sistema. Lo que ha conllevado una disputa y reordenamiento dinámico permanente respecto de las competencias, atribuciones y responsabilidades del nivel central y de los municipios.¹¹⁰

d. Otros organismos creados

Cabe aquí mencionar otros organismos creados por la ley 13.298 o sus normativas complementarias.

La **Comisión Interministerial** se presenta como el espacio de encuentro y coordinación entre los diversos sectores gubernamentales a nivel provincial cuyo objetivo base se define alrededor de la coordinación de políticas y optimización de recursos para

¹⁰⁷ Sin embargo el Decreto Reglamentario 300 “modifica” la norma que reglamenta al establecer que “... la enunciación del artículo que se reglamenta no ha de interpretarse en forma taxativa. La composición de cada equipo en lo relativo a la cantidad de profesionales y su diversidad en cuanto a su especificidad e incumbencia... será determinado en cada caso de acuerdo a la singularidad y especificidad de cada distrito...”.

¹⁰⁸ Los últimos municipios en adherir fueron San Martín y Castelli (abril de 2012). <http://www.smnoticias.com/general/4022.html>. No fue posible conseguir un dato más detallado y certero de los municipios que cuentan con Servicios Locales, a no ser por declaraciones de funcionarios en medios masivos de comunicación, lo cual alerta sobre la dificultad de contar con información pública fidedigna relacionada con las problemáticas de los niños/as y adolescentes.

¹⁰⁹ Según información oficial contenida en el Documento Constitutivo del Observatorio Social de la Provincia de Buenos Aires, diciembre de 2010.

¹¹⁰ Esta relación provincia-municipios enfrenta además otras cuestiones de índole más general, ya que existe una fuerte regionalización de carácter desigual que fomenta algunas zonas en detrimento de otras, en tanto la municipalización de las políticas sociales han sido atravesadas por fuertes desigualdades de índole social y económica. En efecto, las funciones de protección social y de derechos habían quedado por fuera de las competencias tradicionales de los municipios de la provincia de Buenos Aires, generalmente circunscriptas a cuestiones de asistencia social directa, encontrándose con el desafío de asumir nuevas funciones con distintos y heterogéneos grados de capacidad, institucionalidad y trayectorias previas.

asegurar el pleno goce de derechos mediante la elaboración de orientaciones y directrices de la política integral de derechos de los niños.¹¹¹

Participan actualmente de esta Comisión¹¹² la Jefatura de Gabinete de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Deportes, el Instituto Cultural y el Ministerio de Desarrollo Social, que preside la comisión.¹¹³

Gabinetes de la Niñez para fortalecer el sistema de construcción colectiva (corresponsabilidad), y alcanzar las metas trazadas desde el nivel central. El objetivo central de estos gabinetes es la democratización del acceso a recursos en el nivel local (municipal).¹¹⁴

Por su parte, los **Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos** han sido creados para que elaboren un Plan de acción del ámbito territorial municipal para la

¹¹¹ Esta Comisión tiene como función la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial, a convocatoria de su presidente. En efecto, las acciones de la Comisión consisten en: 1) Elaborar las orientaciones y directrices de la política integral de los derechos de todos los niños. 2) Formular un Plan de Acción interministerial bianual que contemple Planes y Programas de Prevención, Asistencia e Inserción Social (previsto en el artículo 3° de la ley). El Plan de Acción deberá contar con metas a cumplir y con la definición de responsabilidades de cada uno de los Ministerios. 3) Diseñar un modelo de trabajo del Plan, para ejecutar desconcentradamente en los Municipios por cada uno de los Ministerios. 4) Designar, regular y definir funciones de las instancias de coordinación a nivel territorial para la implementación del Plan de Acción Interministerial, tomando como base las instancias desconcentradas de los distintos Ministerios que componen la Comisión. 5) Diseñar y aplicar un Sistema de Monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan. 6) Presentar públicamente y difundir a través del sitio de internet de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, el Plan de Acción, las responsabilidades ministeriales para su cumplimiento y las metas que se proponen. 7) Convocar a los miembros del Observatorio Social para exponer el Plan de Acción y recibir indicaciones, las cuales deberán ser tenidas en cuenta y, las faltas de incorporación al Plan, deberán ser explicadas en forma fundada.

¹¹² La Comisión Interministerial funcionó de modo discontinuado en sus inicios, durante el año 2008 no mantuvieron ninguna reunión y a partir del 21/12/09 se volvieron a reunir, realizando dos encuentros más en el 2010 (1/7/10 y 27/8/10) y desde el 2011 mantiene una regularidad trimestral (según información publicada en la página web del gobierno de la provincia de Buenos Aires: <http://www.gba.gov.ar>).

¹¹³ Los acuerdos de la Comisión Interministerial hasta el momento han girado especialmente alrededor de la garantía del derecho a la identidad. Para ello se alentó la articulación entre efectores del Sistema (Servicios Zonales y Locales) y las Delegaciones del Registro Provincial de las Personas (Registros Civiles) para promover la inscripción o tramitación de documentación de niños y jóvenes de acuerdo a la normativa vigente. En función de ello se gestionaron 1200 DNI a través de Agentes Documentadores de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, a la vez que se efectuaron operativos masivos para población vulnerable junto al Registro Provincial de las Personas. (Observatorio Social de Niñez, 2011, Informe Nro. 1).

¹¹⁴ Según exposición de funcionarios en la Jornada “Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento”. Organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. La Plata. 8 de noviembre de 2011. Estos gabinetes empezaron a funcionar a fines del mes de noviembre del año 2009 hasta el presente, de modo progresivo en los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires.

promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos (Gutierrez, 2007). Están conformados por representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos, universidades, colegios profesionales, entre otros organismos (artículo 15, decreto 300). Actualmente existen 42 consejos locales conformados en los municipios de la provincia por múltiples organizaciones de base, comunitarias, OSC, eclesiásticas, gremios.¹¹⁵

Por su lado, el **Observatorio Social** es un organismo formado por integrantes de la sociedad civil, Colegios Profesionales provinciales de Psicólogos, Trabajadores Sociales, Abogados, Médicos y Sociólogos, Universidades Públicas con asiento en la Provincia, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia.¹¹⁶

Tanto la ley No 26.061 como la ley No 13.298 prevén la figura del **Defensor Provincial de los Derechos del Niño**, que se regula como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano. En efecto, su misión esencial es la defensa, promoción y protección de los derechos del niño, que se encuentran amparados por la Constitución Nacional, Provincial y las leyes que rigen la materia, frente a hechos, actos u omisiones de la administración Pública Provincial, Municipal o de cualquier integrante del Sistema de Promoción y Protección del Derecho del Niño. Asimismo, el Defensor de los Derechos de los Niños y su equipo deben realizar el control del estado y las condiciones de detención de los niños en conflicto con la ley penal, a la vez que cuenta con facultades de iniciativa legislativa y procesal. Este organismo no ha sido creado hasta el momento.

Si bien no se trata de un organismo creado por la ley 13.298, no podemos dejar de mencionar al **Observatorio Social Legislativo** en función de la presencia en el debate sobre las políticas de infancia. Este organismo fue creado en el 2009, en el marco del

¹¹⁵ Fuente: Revista Primer Tiempo. Publicación del Foro por los Derechos, año 3, Nro. 12. Diciembre de 2010.

¹¹⁶ El Observatorio Social tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de derechos del niño y, especialmente, en lo relativo a: a) La evaluación de los indicadores para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en las normas; b) Los programas que asignan financiamiento para servicios de atención directa a los niños, respecto de su implementación y resultados; c) Las propuestas de modificaciones y nuevas medidas para una mejor efectivización de las políticas públicas de la niñez; d) La presentación de un informe trimestral sobre el seguimiento y control de las políticas públicas. Fue creado en diciembre de 2010 y se espera que presenten informes semestrales sobre el seguimiento y control de las políticas públicas. Cf. Reglamento del Observatorio Social de la Niñez.

Plan de Modernización y Fortalecimiento Institucional legislativo (resolución de la Cámara de Diputados D/298/09-10). A partir de ese año, el Observatorio asumió como propias las tareas de seguimiento de las tres leyes provinciales que inciden en la configuración de las políticas públicas dirigidas a la adolescencia (Ley de Educación Provincial N° 13.688, Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños N° 13.298 y Ley del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño N° 13.634), de ahí su importancia para el abordaje de estos temas.

e. Organización judicial

Los órganos judiciales vinculados a la niñez y adolescencia se integran por los Tribunales de Familia, Juzgados Civiles y de Paz Letrados, Cámaras de Apelaciones y Garantías en lo Penal, Juzgados de Garantías en lo Penal, creándose los Juzgados en lo Penal de Niños y Adolescentes, y la actuación específica de Defensores y Fiscales. A ello se le suma, la conformación en cada departamento judicial, de un cuerpo de peritos de niños y adolescentes que atenderían todo expediente relacionado con éstos, independientemente de la materia de que se trate.¹¹⁷

Con respecto al Régimen Penal Juvenil, se crea la figura del Juez de la Responsabilidad Penal Juvenil como órgano de juzgamiento,¹¹⁸ con competencia respecto de todos aquellos delitos cometidos por jóvenes, previstos en el Código Penal y leyes especiales, con excepción del homicidio, abuso sexual con acceso, las figuras agravadas de ambos, secuestro coactivo, extorsivo y homicidio en ocasión de robo, para los cuales se conformarán tribunales penales especializados.¹¹⁹ Asimismo, se crean los órganos del Ministerio Público especializados para litigar en el Fuero (Agentes Fiscales y Defensores Penales del Joven) (Vitale y Abalos, 2007).

¹¹⁷ De todos modos, en el decreto n° 44/07 que observó esta descentralización departamental, se dispuso mantener que cada magistrado conserve un equipo interdisciplinario. Esto es variable según las jurisdicciones: en algunos casos cada juez cuenta con un equipo interdisciplinario y en otros casos se han creados los CTA (cuerpos técnicos auxiliares) con competencia en cualquier expediente donde exista algún interés de un niño/a o adolescente involucrado.

¹¹⁸ Los Tribunales de Menores se transformaron en juzgados de garantías del joven y en juzgados de responsabilidad penal juvenil, estableciendo la ley la cantidad que corresponderían a cada departamento judicial.

¹¹⁹ Estos tribunales serían integrados por tres jueces de la Responsabilidad Penal Juvenil de cada Departamento Judicial y, en caso de no contar con la cantidad prevista, se conformará con un juez de garantías especializado que no haya participado en la Investigación Penal Preparatoria.

En el Fuero de Familia¹²⁰ se disuelven los tribunales (colegiados) y se crean juzgados unipersonales,¹²¹ recibiendo la competencia civil de los viejos juzgados de menores (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011). Cada Juzgado de Familia cuenta además con un Consejero de Familia y es asistido por un Equipo Técnico Auxiliar formado por al menos un medico psiquiatra, un psicólogo y un trabajador social. Se crean 77 Juzgados de Familia en los 18 departamentos judiciales.

La creación de ambos fueros ha implicado un cambio sustancial en lo que respecta a la intervención de la justicia en materia de niños/as y adolescentes. Las competencias del Poder Judicial han quedado restringidas, debido a que el Fuero de Familia mantiene sólo las competencias civiles y de control de legalidad de las Medidas de Abrigo que adoptan los Servicios Zonales o Locales y las del Fuero Penal Juvenil alcanzan solamente a los jóvenes que resulten incurso en algún delito penal (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

f. Procedimientos administrativos y circuitos institucionales: las medidas de protección de derechos

Sin duda alguna los procedimientos y circuitos institucionales que se vinculan con la protección de derechos de la infancia se han visto modificados. En efecto, ya hemos hecho referencia a que, con anterioridad a la vigencia de la ley 13.298, los programas y procedimientos institucionales combinaban la caracterización de un sector de la infancia como víctima de abandono material y moral, con una instancia de política pública con dinámica y características propias, separadas de las políticas sociales diseñadas para el universo infantil. Habíamos mencionado también la centralidad que ocupaba el Poder Judicial (Fuero de Menores) en estos circuitos.

La ley 13.298 se promulga con el intento de diluir esa separación de circuitos, revisando las concepciones de infancia y problemáticas que las sustentan. Así es que diseña una nueva institucionalidad que rompe, en principio, con la centralidad del Poder Judicial, y pone en cabeza de los organismos administrativos, la obligación de enfocar su acción

¹²⁰ El Fuero de Familia de la provincia de Buenos Aires se organizó en la provincia a partir de la sanción de la Ley 11.453 en noviembre de 1993, independizándolo del fuero civil y comercial.

¹²¹ La Ley 13.821 modificó la Ley 13.634, fundamentalmente respecto a la fecha de plena vigencia de las modificaciones a los fueros de familia y penal, estableciendo como fecha máxima el 1 de diciembre de 2008, y resolvió la competencia en la etapa de transición en cabeza de los Tribunales de Menores provinciales.

respecto de todos los niños/as y adolescentes. Así es que se crean los ya mencionados SZPPD y SLPPD, que se constituyen ahora como los organismos encargados de intervenir ante la amenaza o vulneración de los derechos de los niños/as.

Las medidas de protección integral de derechos, así como los programas de promoción y protección, aparecen como las estrategias de intervención clave frente a la vulneración de derechos de los niños/as, actuando en el plano también de la prevención de tales situaciones. Estas medidas pueden aplicarse de modo consensuado con los responsables del niño a través un procedimiento determinado por la reglamentación. Deben ser limitadas en el tiempo, revisables y sometidas a seguimiento.

Se establecen criterios generales de intervención: a) medidas con plazo limitado en el tiempo, imponiendo ello su revisión periódica; b) aplicación prioritaria de aquellas medidas que tiendan a la preservación y fortalecimiento familiar y c) excepcionalidad de la medida que implique la separación del niño de su ámbito familiar (Herrera y Pinto, 2010). A su vez, están destinadas a fortalecer la función familiar, preservando así el mantenimiento del niño en su medio familiar.

Por su parte, han sido creadas las medidas excepcionales de protección de derechos, previstas en el inciso h del artículo 35 de la ley 13.298. Las mismas implican la separación del niño de su medio familiar. La Ley 13.634 (artículo 100) modificó sustancialmente la forma en que este tipo de medidas fueran reguladas originariamente por la Ley 13.298. Las modificaciones introducidas implican la necesidad de intervención judicial ante este tipo de medidas, ya que: a) se incorpora la notificación al Juez de Familia, además de la ya prevista al Asesor de Incapaces; b) se establece la finalidad de tal notificación (control de legalidad) y c) se suprime la exigencia de consenso con el niño o su familia para su disposición por parte del Servicio Local.

El Decreto Reglamentario 300/05 denomina a estas medidas “Abrigo” y la resolución MDH 171/07 distingue entre dos posibles disposiciones que implican tal alejamiento, denominándolas: “Abrigo” y “Guarda Institucional”.¹²²

La normativa no determina con claridad cuáles son los motivos que habilitan la disposición de este tipo de medidas. De la reglamentación surge que deben ser graves, y efectúa una enumeración de circunstancias que implican tal excepcionalidad, sólo a

¹²² Para mayor profundidad sobre el tema de las medidas excepcionales en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, ver Pellegrini, 2010.

título meramente ejemplificativo. Así, resulta procedente por: a) violaciones a derechos del niño que impliquen grave perjuicio para el niño; b) a petición del niño por motivos fundados y c) definido por su finalidad: para ubicar a responsables del niño por encontrarse solo, perdido o sin referente adulto. Se reitera, además, la provisionalidad y su carácter instrumental, ya que se dispone a los fines de elaborar una estrategia que permita su reinserción familiar y/o derivación a otro programa.¹²³

La provisionalidad del abrigo surge tanto de sus características de medio para obtener luego el reingreso del niño en su familia, como por el establecimiento de un plazo temporal determinado: se dispone por un máximo de treinta días, prorrogable por única vez y por motivos fundados por otros treinta días más. Es decir, un plazo máximo total de sesenta días, tal como fue previsto por el artículo 35.3 del Decreto Reglamentario 300/05 y ratificado por la Resolución Ministerial 171/07 –e introduce la necesidad de debida fundamentación al pedido de prórroga.¹²⁴

Durante el plazo que dure, el SLPPD deberá trabajar juntamente con la familia de origen a fin de remover aquellos obstáculos que impedían la debida protección de los derechos del niño por parte de la misma, facilitando en todo momento el contacto del niño con su grupo familiar, y priorizando la cercanía física en la elección del lugar de destino del niño y la unidad entre hermanos.

El Decreto 300/05 dispone que una vez vencido el plazo de separación del niño de su familia, sin haber logrado modificar las circunstancias que dieran lugar a tal medida, el SLPPD debe presentar por escrito al Asesor de Menores –en un plazo de cinco días– un detalle de toda la intervención, las características de la familia del niño (sus debilidades y fortalezas), los resultados obtenidos, la necesidad de mantener la separación y el eventual acuerdo de los padres o representantes del niño con ello. Con la finalidad de requerir al Asesor que promueva las acciones civiles que estime necesarias para la

¹²³ La versión original del art. 35 inc. h requería el consentimiento del niño y/o de sus responsables para la disposición de una medida de permanencia temporal del niño fuera del ámbito familiar en sede administrativa. La Ley 13.634 que efectúa esta distinción de internaciones consensuadas o no, suprimió esta exigencia e impuso el control judicial en todos los supuestos en que los SLPPD disponen esta medida.

¹²⁴ Sin perjuicio de establecer el plazo máximo indicado, el artículo 35.3 del Decreto 300/05 admite la posibilidad, si fuera necesario, de mantener esta permanencia en entidades de atención social y/o salud “por tiempo más prolongado”. Se advierte aquí una contradicción con el diseño instrumentado. Justamente se impone un plazo máximo para evitar que los niños permanezcan fuera de su ámbito familiar sin limitación temporal.

protección de los derechos del niño. Finaliza así la intervención netamente administrativa y se deriva a instancia estrictamente judicial.

2.5 Comentarios finales del capítulo

A lo largo de este capítulo hemos hecho hincapié en el nivel descriptivo del sistema de protección de derechos, tal como ha sido diseñado conforme a la normativa vigente. Para lograr tal cometido, comenzamos por contextualizar a los sistemas de protección de derechos dirigidos a niños y niñas al insertarse en la región latinoamericana para luego introducirnos en el ámbito específico de la provincia de Buenos Aires. Ello no sólo a modo de situar en qué momento se ubica y se instala la retórica de derechos en el campo de las políticas de infancia, sino para comprender que ese mismo contexto forma parte intrínseca de un sistema de protección local, redefinido y recreado de un modo singular, heterogéneo, contradictorio.

Posteriormente tratamos de avanzar en las dimensiones que despliegan los dispositivos del sistema de protección de derechos provincial a fin de contar con una descripción integral, que luego será complementado con el análisis de los programas asociados (capítulo 3) y las significaciones, disputas y conflictos de los actores centrales del proceso de institucionalización (capítulos 4 y 5).

Capítulo 3: Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires.

En este capítulo realizaremos una descripción de los programas sociales vigentes de la provincia de Buenos Aires vinculados directa o indirectamente a la protección y/o restitución de los derechos de las niñas/os y adolescentes y/o relacionados con la inclusión social de éstos.¹²⁵ Ello con el fin de efectuar un análisis sobre el tipo de necesidades que se construyen y se consideran por ende legítimas, así como cuáles son los modos aceptables para la gestión social de la infancia en este nivel. Para ello indagaremos en los discursos que configuran las dimensiones normativas y simbólicas de las políticas sociales.

Sostenemos que no es posible lograr una adecuada comprensión de los sistemas de protección de derechos sin combinarlos con un análisis sobre los programas sociales dirigidos a la protección y/o restitución de derechos de niños/as y adolescentes. Es por ello que aquí nos abocamos al estudio de las políticas, programas, dispositivos, leyes, resoluciones, actos e intervenciones que enmarcan, generan, recrean y resignifican de modo constante las condiciones de posibilidad de los derechos (Rockwell, 1996) en el sistema de protección bonaerense, a la vez que promueven una determinada construcción de las necesidades de la población infantil.

Organizaremos el capítulo en dos grandes apartados. En el primero de ellos realizaremos un análisis discursivo de los programas que hemos seleccionado.¹²⁶ A tal

¹²⁵ La producción de estos datos han sido recabados y analizados en parte en el marco de la investigación colectiva sobre “La participación de los/as adolescentes en los programas de inclusión social y las identidades de género”. Proyecto de Investigación Plurianual financiado por CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Años 2010-2012. Directora: Valeria Llobet, Investigadoras: Cecilia Litichever, Florencia Gentile, Marina Medan, Catarina Vilanova, Gabriela Magistris, María Consuelo Gaitán, radicada en el Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

¹²⁶ Hemos tomado para su análisis aquellos programas emanados de la por entonces Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (hoy convertida en Secretaría) en tanto organismo de aplicación de la ley 13.298 y aquellos que no dependen de ese organismo pero tienen como objetivos centrales la protección, restitución o defensa de derechos de los niños/as y/o adolescentes. Hemos escogido fundamentalmente los programas vigentes que se desprenden del Ministerio de Desarrollo Social. Como excepción, en tanto programas que han sido considerados por los mismos actores como relevantes en la materia, tomamos para su análisis el programa “Sostén”, dependiente de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, y el programa “Derecho a la Identidad de la Niñez” que fue llevado a cabo en conjunto entre la Subsecretaría de Gobierno de la provincia y la Subsecretaría de Niñez). Tenemos que destacar, a su vez, que si bien los municipios diseñan y ejecutan programas sociales propios destinados a la protección de derechos de los niños/as, en este trabajo nos centraremos

fin, revisamos la producción documental oficial (incluyendo diseños programáticos, resoluciones de ministros y secretarios) y discursos legitimados alrededor de ellos¹²⁷ (material de prensa oficial y documentos elaborados en conjunto con organismos internacionales, como UNICEF). En el segundo apartado, efectuaremos un análisis dinámico teniendo en cuenta las interpretaciones, debates y conflictos emergentes de las narrativas de los actores que realizan alrededor de tales programas.

3.1 Descripción y análisis preliminar de los programas seleccionados

A continuación transcribimos un cuadro/diagrama con los programas seleccionados. En este cuadro encontrarán una síntesis de los mismos, tomando como ejes la definición de la población destinataria que realizan, los objetivos y las necesidades que se construyen, así como las estrategias de intervención priorizadas.

Del análisis de los programas transcritos, podremos observar, en forma preliminar, cómo se interpretan y recrean las necesidades de la población infantil en la provincia de Buenos Aires, cuáles son establecidas como legítimas y quiénes resultan acreedores de las mismas, así como los modos privilegiados y legitimados de acción.¹²⁸

únicamente en los programas provinciales que de alguna manera enmarcan, condicionan y configuran el escenario de posibilidad de los sistemas de protección de derechos en este nivel.

¹²⁷ Siguiendo a Fraser (1991), los recursos discursivos vinculados a las políticas sociales pueden resultar legitimados en la medida que adoptan lenguajes oficialmente reconocidos para argumentar demandas, sostienen términos similares y se incluyen dentro de los paradigmas de argumentación aceptados como autorizados.

¹²⁸ Corresponde mencionar aquí que esta sección ha sido fruto del trabajo colectivo con el equipo de investigación que integro -que ya he mencionado precedentemente- y muy especialmente de la producción conjunta en estas reflexiones con María Consuelo Gaitán Clavijo, integrante del mismo equipo.

Programa - dependencia	Definición de la población	Objetivos	Necesidades consideradas / Estrategias de intervención
Cuidaniños Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social, PBA	-Niñas, niños y adolescentes, que consulten o comuniquen vulneración de derechos; -Familiares o referentes (conocidos, vecinos, docentes, etc.) que requieren orientación para garantizar o restituir derechos de infancia vulnerados. -Instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales.	El objetivo consiste en proveer, a quien lo demande, la escucha, comprensión y ayuda especializada ante situaciones en que el o la solicitante no sabe cómo resolver para sí o para terceras personas. Se brinda consulta y asesoramiento sobre el Sistema de Promoción y Protección de Derechos.	Escucha y comprensión especializada frente a casos de vulneración de derechos (línea telefónica – 102)
Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño* Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social, PBA	Niños, niñas y adolescentes entre 0 y 18 años con vulneración o amenaza de vulneración de sus derechos Se menciona que se trata de un programa de inclusión de niños y adolescentes de bajos recursos.	Promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.	Acciones para reparar y/o prevenir situaciones de vulneración de derechos en los menores de 18 años. Se ejemplifica con violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono, situación de calle, adicciones y otras patologías vinculadas a situaciones de riesgo social de origen. Las acciones se llevan adelante a través de servicios de protección de derechos descentralizados, zonales (provincia) y locales (municipio).
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social, PBA	Jóvenes menores de 18 años en conflicto con la ley penal	Formular, coordinar y ejecutar políticas, programas y medidas destinadas a prevenir el delito juvenil, asegurando los derechos y garantías de los jóvenes infractores a la ley penal, además de generar ámbitos para la ejecución de medidas socioeducativas que, centradas en la responsabilidad del joven infractor, posibiliten su real inserción en su comunidad de origen.	Dentro de los dispositivos de Responsabilidad Penal Juvenil existen 4 Centros de Recepción, 7 Centros Cerrados, 15 Centros de Contención y 20 Centros de Referencia. Actualmente hay alojados unos 450 jóvenes privados de la libertad por transgresiones a la ley penal, 110 en régimen de semilibertad o abiertas y 2.200 con medidas socioeducativas alternativas a la privación a la libertad.
Programas asociados al sistema de protección de derechos Secretaría de Niñez y adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social, PBA	1.- Programa de Abordajes Múltiples para Niños, Niñas y Adolescentes, La Plata. 2.- Servicio de Atención Terapéutica Integral, La Plata 3.- Centro de Tratamiento y Atención Integral, La Plata. 4.- Servicio Educativo de Apoyo Escolar Externo "Puertas Abiertas". La Plata. 5.- Servicio de Asistencia Familiar. La Plata. 6.- Centro Terapéutico Diurno, La Plata. 7.- Programa de Autovalimiento en la Crianza. Hogar Evita – Centro de Día – La Plata. 8.- Programa de Autovalimiento Juvenil (PROA). La Plata y Lomas de Zamora. 9.- Programa "Barrio Adentro", Altos de San Lorenzo, La Plata. 10.- Programa de Becas Niñez. Asignación de 2500 becas de \$ 350, de duración anual. Son becas que se transfieren a los municipios, que luego transferirán a las familias que considere, por índice de vulnerabilidad, sobre la base de un límite presupuestario. 11.- Dispositivos institucionales para dar respuesta a las medidas		1.- Se instrumentan modelos de intervención interdisciplinaria para el abordaje integral de las problemáticas de infancia y adolescencia, brindando servicios de psicología y psiquiatría, medicina general y odontología. 2.- Brinda atención psicoterapéutica ambulatoria a niños de hasta 14 años de edad y sus referentes familiares, con derechos vulnerados en abuso sexual infantil. 3.- Se brindan talleres artísticos destinados a niños y adolescentes que se encuentren con sus derechos vulnerados 4.- Atención de niños y adolescentes provenientes de instituciones programas dependientes de la secretaria, y con apertura a la comunidad. 5.- Apoyo y orientación familiar dirigido a niños y adolescentes en el marco de la nueva ley de responsabilidad penal juvenil. 6.- Espacio de talleres terapéuticos de estimulación y trabajo grupal asistencia y capacitación a instituciones.

	<p>excepcionales de protección de derechos que implican la separación del niño/a del grupo familiar.</p>		<p>7.- Establece un andamiaje de sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos que presenten dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza (salud, educación, alimentación, malos tratos).</p> <p>8.- Conformación de equipos con capacidad de articular recursos zonales que permitir acompañar procesos de jóvenes desde los 16 años que necesitan armar un proyecto de vida autónoma y no cuenten con otra alternativa familiar o institucional (este programa según información recabada en entrevistas a actores del sistema, dejó de funcionar a mediados de abril del corriente año.)</p> <p>9.- Intervención comunitaria que favorece la inclusión social de jóvenes menores de 18 años que atraviesen situaciones en conflicto con la ley y/o vulnerabilidad social a través de una gama de dispositivos que contempla los distintos niveles de prevención y los procesos de responsabilización.</p> <p>10.- Intenta evitar internaciones y promover egresos de instituciones de niños y adolescentes con sus derechos vulnerados.</p> <p>11.- La provincia de Buenos Aires posee 12.500 plazas en 680 instituciones oficiales y privadas, de acuerdo a diferentes modalidades y dispositivos que incluyen hogares diurnos, convivenciales, pequeños hogares, comunidades terapéuticas, clínicas psiquiátricas, entre otros; ante la necesidad de separar al niño de su grupo familiar antes causas graves de vulneración de derechos.</p>
<p>Niños en situación de calle Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social, PBA</p>	<p>Niños/as de 0-18 años en situación de calle, y/o alta vulnerabilidad psicosocial con o sin causa judicial</p>	<p>Prevenir los factores de riesgo que conlleven a los niños y adolescentes a la situación de calle y reducir los efectos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos los niños y adolescentes en situación de calle, desde una perspectiva de atención integral, revalorizando el lugar de la familia y su comunidad.</p>	<p>Asistencia integral para niñas, niños y adolescentes mediante la atención alimentaria, médica, educativa y recreativa, callejeada – centro de día</p>
<p>Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión Ministerio de Desarrollo Social – Unidad Ministro PBA</p>	<p>Niños, adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social Se entiende como niños vulnerables “aquellos que pertenecen a hogares con inserción laboral precaria, los que no estudian ni trabajan, viven en situaciones familiares de violencia y abandono, residen en viviendas precarias, en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuado”. También pueden ser destinatarios los jóvenes entre 18 y 25 años en calidad de Tutores Barriales.</p>	<p>Busca integrar a los jóvenes al sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de afecto y contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales.</p>	<p>Se trata de una herramienta que trabaja sobre tres ejes fundamentales: 1) La educación y la re vinculación con la escuela; 2) la capacitación y el derecho al trabajo; y, 3) la prevención de las adicciones. Se otorga a cada joven \$ 350 en concepto de becas por participante. Actualmente existen 160 sedes del programa en funcionamiento en 122 los municipios. Hay aproximadamente 22.000 jóvenes participando. (Fuente:</p>

<p>Programa de Unidades de Desarrollo Infantil</p> <p>Subsecretaría de Políticas Sociales Ministerio de Desarrollo Social PBA</p>	<p>Niños/as de 0 a 14 años de edad, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental.</p>	<p>Tiene como objetivo fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando, desde la perspectiva de los Derechos del Niño, la atención integral de los/as niños/as y propiciando la participación de las familias en la comunidad.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social PBA).</p> <p>Se Brinda atención alimentaria, estimulación y apoyo al proceso enseñanza-aprendizaje complementando las acciones de la familia y la escuela en instituciones provinciales, municipales y no gubernamentales.</p> <p>Se implementa en 130 municipios de la provincia.</p> <p>La cantidad de instituciones que participan del Programa son 1.500, de las cuales, más de 800 pertenecen a Municipios y casi 700 a organizaciones no gubernamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9.650 familias recibieron acciones nutricionales. • Se realizaron 793.081 prestaciones. • Se están construyendo nuevas UDI en 20 Municipios <p>Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2010: Manual de Programas Provinciales.</p>
<p>Sistema Sostén para adolescentes tutelados</p> <p>-</p> <p>Procuración General de la Provincia de Buenos Aires</p>	<p>Trabaja con tres tipos diferentes de beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Niños, niñas y adolescentes con antecedentes de institucionalización por razones asistenciales (causas civiles); -Niños, niñas y adolescentes infractores de la ley por debajo de la edad de responsabilidad penal (16 años), y -Adolescentes infractores por encima de la edad de responsabilidad penal sujetos al nuevo sistema de justicia de menores (adolescentes de 16 y 17 años). 	<ul style="list-style-type: none"> -Se plantea como un mecanismo de integración de estos niños y niñas después de largos períodos de atención residencial o de reclusión. -Reconoce plenamente el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir con su familia, a la vez que ofrece una alternativa válida para la reintegración de aquellos que carecen de un contexto familiar o de otras referencias adultas que puedan hacerse responsables de su bienestar y reinserción en la comunidad -El programa busca finalmente que los jóvenes se inserten en el mundo del trabajo y que ejerzan plenamente sus derechos y obligaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> -Necesidad de medidas reintegración para adolescentes que carecen de un contexto familiar capaz de contenerlos mientras cumplen una condena en libertad o semilibertad (p. ej. servicio comunitario). -Se firma un “convenio de responsabilidades compartidas”, un acuerdo que establece derechos y obligaciones para ambas partes y que prevé la posibilidad de revocación en caso de incumplimiento -Se asigna un subsidio a cada joven, que funciona como beca de estudio, con el cual cada joven pueda solventar gastos de manutención, vivienda, comida y educación/capacitación. -Se plantea la existencia de un acompañante, que lo asiste a lo largo de todo el proceso con el objetivo de brindarle diferentes estrategias de autovaloración para que pueda imaginar, redefinir y dar los primeros pasos de su nueva vida en libertad.
<p>Plan Más Vida</p> <p>Subsecretaría de Políticas Sociales Ministerio de Desarrollo Social PBA</p>	<p>Son destinatarios del plan Más Vida las embarazadas, madres en período de lactancia y niños/as desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica, EGB, de bajos ingresos. El Plan está focalizado territorialmente en la totalidad de los distritos de la Provincia de Buenos Aires.</p>	<p>Mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil de bajos ingresos, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes sociales.</p>	<p>La prestación del Plan Más Vida se efectiviza a través de dos vías:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Una Tarjeta de Débito emitida por el BAPRO, que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiaria según su número de hijos, y que está destinada a la compra de alimentos. La Tarjeta Alimentos otorga a las familias destinatarias mayor capacidad de elección de los comestibles que consume y, fundamentalmente, permite avanzar hacia un proceso de fortalecimiento en el acceso a una mejor nutrición, promoviendo la comensalidad en el hogar, la salud y la inclusión educativa.

			-La entrega diaria de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios en los distritos bancarizados.
Programa de Prevención y Asistencia Juvenil con Operadores de Calle** Secretaría de Niñez y Adolescencia	Población de niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de La Plata.	Evitar situaciones de vulneración de derechos a los que se encuentran expuestos niños y adolescentes en situación de calle en la ciudad de La Plata, revalorizando el respeto por la palabra y la voluntad de los niños/as y adolescentes.	Interviene desde una perspectiva de atención integral por parte del Estado, revalorizando el lugar de la familia y la comunidad
Programa derecho a la identidad de la niñez Subsecretaría de gobierno Ministerio de Jefatura de Gobierno PBA	Todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, especialmente los niños/as y adolescentes	1.- Lograr la inscripción de nacimientos de todos los niños / niñas de hasta doce (12) años de edad inclusive que no lo hubieran realizado dentro de los plazos establecidos por la normativa vigente. 2.- Recepcionar los casos de los inscriptos que superen los límites de edad, a fin de que logren su inscripción a través de la instancia judicial.	Realización de operativos masivos en todo el territorio provincial" para inscribir, entregar partidas de nacimiento y otorgar el documento nacional de identidad a todos los menores de 12 años no inscriptos, considerando la posibilidad de niños que habiendo sido inscriptos no posean su DNI. El programa ha regularizado la situación documentaria de 23.146 chicos de hasta 12 años e institucionalizó la obligatoriedad de la inscripción de los recién nacidos en los hospitales públicos. (Diario El argentino: 5/9/2010)

Cuadro de elaboración propia en base a documentación oficial (especialmente extraída de la página web del gobierno de la provincia de Buenos Aires: www.gba.gov.ar, publicaciones periodísticas (Revista Primer Tiempo; Diarios Página 12, El Día, Clarín, La Nación, Prensa Oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) y producción oral de los entrevistados.

* Si bien el sistema de protección de derechos no es asimilable a un programa social sino que se trata de un dispositivo complejo de intervención estatal que diseña, orienta e incide en el campo de las políticas locales de infancia, quisimos señalarlo en el cuadro para poder realizar análisis específicos respecto del formato, modalidades y características centrales. Lo mismo vale para el sistema de responsabilidad juvenil, que sólo es mencionado pero no analizado en tanto excede el objeto de esta tesis.

** Este programa fue sustituido en el año 2012 por otro similar denominado “operadores de calle”, que tiene por objetivo coordinar y proponer junto a los municipios “la prevención y asistencia en situaciones de vulnerabilidad psicosocial de niños y jóvenes, además del relevamiento de información que permita anticipar políticas de inclusión y la articulación de acciones de mediación en situaciones de conflicto social que involucren a las personas menores de 18 años”. Se procurará que los distritos acompañen luego a niñas, niños y jóvenes, articulando con políticas públicas a nivel local y provincial, junto a los Servicios Zonales y Locales e instituciones relacionadas con la temática, conformando así redes sociales de contención. Fuente: <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=22701>.

3.1.1 ¿Cómo se construyen los beneficiarios de los programas seleccionados?

El *frente discursivo* que aglutinó las concepciones hegemónicas respecto de la necesidad de transformación de los programas sociales vinculados a la infancia, colocaba en primer plano dos cuestiones básicas referidas a los destinatarios de éstos. Por un lado, la necesidad de evitar la “fragmentación” de la categoría infancia dada por la distinción de circuitos dirigidos a “niños” y “menores”.¹²⁹ La implementación del Sistema de Protección de Derechos reclamaría entonces una clara direccionalidad a evitar esa fragmentación, partiendo de dirigir la ley y los diseños programáticos a todos los niños/as y adolescentes.¹³⁰ Por otro lado, en el registro dominante de la postura tutelar, se suponía que la familia era directamente sustituida por el Estado¹³¹ y en este registro se sostiene, siguiendo los documentos de diseño de los programas, que es necesario ahora atender la vinculación familia-niños/as, considerando al mismo tiempo a los niños/as como sujetos particulares de derechos, independientemente de sus padres.

Con respecto al primer punto, vemos como la mayoría de los programas, a pesar de enunciar su aplicación a todos los niños y niñas, terminan por aplicarse sólo a los niños en “situación de vulnerabilidad”, “alta vulnerabilidad psicosocial”, riesgo ambiental, “de bajos ingresos”.

Varios de esos programas seleccionados se refieren explícitamente a los beneficiarios como las niñas, niños y adolescentes que se encuentren con sus derechos vulnerados (o lo que se ha definido como “amenaza de vulneración” de estos). Es el caso del Programa Cuidaniños y del Sistema de Protección de Derechos.

En otros casos se hace alusión explícita a su focalización en los niños y adolescentes de *bajos recursos* (Sistema de Protección de Derechos). Es también el caso del Plan Más Vida, que menciona estar dirigido a mujeres embarazadas, madres en período de

¹²⁹ Circuitos que de todos modos no eran estancos sino que había comunicación entre ambos, pero al menos en el diseño estaban pensados separadamente.

¹³⁰ Lo que no suponía prescindir de programas dirigidos a paliar problemáticas específicas. Pero el sistema sería, en principio, para todos los niños/as y no para una parte de ellos. Así lo establece, por ejemplo, la propia ley 13.298 en su art. 2 al decir que “Quedan comprendidas en esta ley las personas desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, conforme lo determina la Convención sobre los Derechos del Niño. Cuando se menciona a los niños quedan comprendidos, en todos los casos, las niñas, las adolescentes y los adolescentes”.

¹³¹ Esto no quiere decir que haya sido “realmente” así, pero el frente discursivo de la protección integral así lo encuadraba. Prueba de que ello no ha sido “ni siempre ni naturalmente así” es la priorización de políticas dirigidas al fortalecimiento familiar, especialmente desde la década del ‘60 en adelante (Llobet, 2007b), incluso en un contexto de patronato.

lactancia y niños/as desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica, *de bajos ingresos*.

Otros programas refieren a la existencia de un índice de vulnerabilidad, mencionando en ocasiones el modo de su construcción (caso del Programa Envión¹³²), o sin hacerlo de modo explícito (Programa de Becas Niñez). En particular aparece mencionada la vulnerabilidad *psicosocial*, que se trataría de una cierta particularización de la vulnerabilidad (es el caso del Programa Niños en Situación de calle), sin dar una definición acerca de tal concepto. También se habla en un caso (Programa Unidades de Desarrollo Infantil) de la “niñez en riesgo ambiental”, sin encontrar la definición que sustentaría tal construcción.

Asimismo, la mayoría de los programas se dirige a beneficiarios de 0 a 18 años, mientras que en algunos casos, se particulariza una franja etaria.¹³³ Por ejemplo, en el Programa Envión, los beneficiarios son adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social, mientras que en el Programa Unidades de Desarrollo Infantil, los destinatarios son los niños y niñas de 0 a 14 años de edad, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental.

Por su parte, si nos detenemos en la información vinculada estrictamente al sistema de protección de derechos, la normativa vigente menciona en un primer momento que se dirige a los niños/as y adolescentes con sus derechos vulnerados. Sin embargo, más adelante encontramos que en ese mismo diseño, sumado a los informes de prensa oficiales y otros documentos institucionales, se refiere que el mismo está dirigido a niños/as y adolescentes de bajos recursos y “otras patologías vinculadas a situaciones de riesgo social de origen”.¹³⁴

No podremos profundizar aquí sobre la construcción del niño/a beneficiario sin meternos de lleno con un trabajo de campo que dé cuenta de los múltiples debates,

¹³² Se entiende como niños vulnerables “aquellos que pertenecen a hogares con inserción laboral precaria, los que no estudian ni trabajan, viven en situaciones familiares de violencia y abandono, residen en viviendas precarias, en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuado”. Fuente: http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/envion.php

¹³³ Deviene pertinente señalar además que si tratamos de definir al sujeto niño/a, nos encontramos con dos alternativas básicas. Por un lado, la que emerge de la propia CDN; esto es “todo ser humano menor de 18 años de edad” (art. 1) o la que surge estrictamente de la distinción legal entre adultos y no-adultos en los estados nación, esto es la mayoría de edad (en el caso de Argentina, también fijado a los 18 años, por ley nacional nro. 26.579). En ambos casos, el énfasis normativo da cuenta del carácter socialmente construido de la infancia.

¹³⁴ Fuente: http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez_adolescencia/programas/promocion.php.

interpretaciones y negociaciones que se producen localmente para definir esa construcción. Pero sí podemos dejar manifestada esta tensión que aparece incluso como contradicción, con respecto a la universalidad y/o focalización de las políticas de infancia y todos los matices de que de tal análisis se deriva (Llobet, 2010b).

Con respecto al segundo punto, el vínculo familia-niñez se ha manifestado a modo de tensión que ha atravesado todas las políticas sociales de infancia, balanceándose entre distintos acentos: el Estado como sustituto de la familia, la idea del niño como sujeto individual de derechos y una concepción que pone el acento en la misma familia.¹³⁵ Tales tensiones atraviesan especialmente los sistemas de protección social latinoamericanos (Sunkel, 2006).

En el caso de estudio, las transformaciones en la concepción del objeto de las políticas sociales dirigidas a niñas, niños y adolescentes apuntan a abarcar al mismo tiempo, la tríada infancia-familia-estado a la vez que a fortalecer la noción de “infancia universal” colocando el énfasis en la responsabilización familiar sobre los niños/as, la disminución de las acciones estatales y la reglamentación de la vigilancia judicial y/o administrativa. (Vianna, 2002; Schuch, 2006).

Algunos de los programas dan cuenta así de la necesidad de tomar también a la familia como beneficiaria. Eso puede observarse en el caso del Programa Cuidaniños, donde las familias son vistas tanto como demandantes como beneficiarias. También está presente en el programa Plan Más Vida, donde los beneficiarios son fundamentalmente, las mujeres embarazadas, las madres en período de lactancia y niños/as desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica, de bajos ingresos.

3.1.2 Sobre la construcción de necesidades

Siguiendo a Haney (2002), la arquitectura del bienestar refiere a la propiedad de los Estados de proveer y articular concepciones específicas de “necesidad” históricamente situadas. A partir de tales concepciones se define y concretiza quienes se considerarán legítimamente “necesitados” y de qué modo resultará apropiado satisfacer tales

¹³⁵ Como se ha afirmado, el “familismo” implica asignar el máximo de las obligaciones de bienestar a la familia (volviéndose el pilar central de la tríada de bienestar: estado, mercado y familia), limitando la protección social del hombre proveedor, con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros (Esping Andersen, 1990).

necesidades. Estas concepciones sobre las necesidades y sus distintos portadores, se articulan de maneras específicas con las interpretaciones sobre los derechos de manera heterogénea, disputada y en algunos casos, contradictoria.

En los programas reseñados, encontramos que las necesidades de los niños y niñas se definen predominantemente en vinculación con la garantía de aquellos derechos que se conceptualizan como propios del ciclo vital. Aparecen así el juego, la recreación, el deporte, las actividades culturales, el desarrollo de habilidades. En la misma línea, la prevención de factores de riesgo que subyacen a la situación de calle, la inclusión y retención educativa, el afecto, la contención y las estrategias de autovaloración son colocadas como los objetivos transversales que deben permear a los programas vinculados a la protección de la infancia y sus derechos.

En particular, algunos programas hacen hincapié en la inserción (o reinserción, según el caso) en el sistema educativo (programa Envión; Sistema Sostén). Otros en la enseñanza de un oficio o la vinculación con el mundo laboral cuando los beneficiarios son de mayor edad (Programa Envión, Sistema Sostén).

Una cuestión que aparece recurrente como necesidad básica de los niños a los que los programas deben atender, es la habilitación de un espacio de afecto y contención (Programa Envión; Programa Niños en Situación de calle). Otros anclan en cuestiones vinculadas a la salud, como sería la prevención de las adicciones (sistema sostén, programa Envión, sistema de protección de derechos).

Paralelamente, es interesante señalar cómo se construyen las necesidades infantiles desvinculadas de las cuestiones materiales referidas fundamentalmente a la situación de pobreza y/o vulnerabilidad estructural. En efecto, estas cuestiones son asociadas en la mayoría de los casos con referentes como precariedad o características socioeconómicas inadecuadas, de tal forma que se les otorga, por un lado, un carácter difuso y ambiguo, y por otro, se convierten en factores a evaluar en clave de condiciones apropiadas e inapropiadas (necesidades materiales y morales) vinculadas a elecciones de carácter individual, dónde la dimensión social y política se hace menos visible. Sólo en algunos casos se hace referencia a una “vulnerabilidad social” que guardaría correspondencia con criterios “objetivos” que dan cuenta de la exclusión social en la que están inmersos

los niños, no como una situación aislada e individual, sino como producto de la ausencia o debilitamiento de ciertas políticas sociales básicas.¹³⁶

Pareciera, de este modo, predominar una idea respecto de las necesidades infantiles que se suponen obvias, en tanto se presupone que cualquier adulto podría “naturalmente” identificar las necesidades de los niños. Se presume así su valor no controversial sino meramente dado, “natural” (Woodhead, 1997). En el caso de los sistemas de protección de derechos esta suposición es aplicable, con la salvedad de que el mayor acento en que quién resulta legitimado para desentrañar necesidades de los niños/as y los modos de resolverlas, no es cualquier adulto, sino especialmente aquellos que con su experticia se encuentran “habilitados” para su determinación.

Siguiendo con esta línea, resaltamos que la mayoría de los programas reseñados hacen hincapié en el abordaje de los aspectos familiares y relacionales. A este acento subyace la idea de que tales cuestiones deberían ser modificadas para revertir una situación de vulneración de derechos, invisibilizando las políticas y programas que puedan gestionar la desigualdad socioeconómica y etaria por la que atraviesan los niños y niñas. En efecto, incluso cuando la desigualdad es mencionada de alguna manera en estos programas, sólo se toma como una variable constante que no puede ser modificada, como parte del contexto en el que se dan las políticas, lo que promueve el acentuamiento del círculo vicioso de exclusión (Llobet y Litichever, 2009). Esto podría producir un efecto de despolitización de las necesidades que se obtiene al tratar a los problemas de justicia como problemas de individuos, a través de la patologización de los mismos y como resultado de su tratamiento vía discurso experto (Llobet, 2009; Fraser, 1991), lo cual profundizaremos más adelante. Esto denota a su vez una disputa permanente sobre quiénes resultan los más legitimados para entender respecto de la *cuestión social* de la infancia (Villalta, 2010b).

A modo de ejemplo, es de mencionar que en el informe preliminar del REUNA (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia) sobre los programas y políticas dependientes de la por entonces Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, relativos a la protección y/o restitución de derechos de niñas y niños, que abarca las

¹³⁶ Es el caso del programa Envión, donde para poder acceder al programa se consideran a niños “vulnerables” a “aquellos que pertenecen a hogares con inserción laboral precaria, los que no estudian ni trabajan, viven en situaciones familiares de violencia y abandono, residen en viviendas precarias, en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuado”. Fuente: http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/envion.php

acciones realizadas entre el 1/9/09 y el 1/6/10,¹³⁷ se destaca que las problemáticas que aparecen como de prioritaria intervención, en particular para adoptar las medidas excepcionales de protección de derechos (que implican la separación del niño de su grupo familiar) son las de violencia infantil (48%)¹³⁸ y las modalidades de solución de tales problemáticas se dirigen a la colocación de niños, niñas y adolescentes en instituciones oficiales o conveniadas. En un segundo informe del REUNA (del 1 de enero al 31 de octubre de 2010), la población de niñas, niños y adolescentes ingresados en el sistema alcanza a 6.000 y la cantidad total de intervenciones con ellos realizadas asciende a 9.475. Se tomaron un total de 1.797 medidas, de las cuales 1.426 son Medidas de Abrigo y 371 son Medidas de Protección adoptadas desde el 1º de Enero hasta el 31 de octubre de 2010 en el territorio provincial. Cabe agregar también que de cada 10 medidas adoptadas, 7 se desarrollan en ámbitos institucionales y 3 en familia ampliada.¹³⁹

Es decir, que podemos inicialmente deducir de todo esto que no sólo la construcción del problema se liga en particular a aspectos de reconocimiento (en términos de Fraser), sino que la construcción de la respuesta a esos problemas también se halla intrincadamente vinculado a esa faz de la justicia social, tal como abordaremos en el siguiente apartado. También es importante resaltar la emergencia de ciertas categorías de clasificación legal, que antes eran inexistentes (Schuch, 2009: 268). No es entonces, dice Schuch (basándose a su vez en el análisis de Fonseca y Cardarello, 2009) que haya ahora padres que ejerzan más la violencia para con sus hijos que antes, sino que se modificaron las categorías que describen realidades.

Por último, con respecto al lugar de la familia en la construcción de las necesidades infantiles, algunos programas se refieren expresamente a la importancia de la misma,

¹³⁷Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Niños, Niñas, Adolescentes y Derechos Vulnerados. Algunas intervenciones tendientes a la restitución de los Derechos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Informe preliminar confeccionado a partir del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia publicado en http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/actividades%5Ceventos_especiales%5Canexo_osl_reuna.pdf. Junio de 2010.

¹³⁸Dentro de la categoría de violencia infantil se incluye el maltrato físico y psíquico, la negligencia y el abuso sexual.

¹³⁹ Cabe agregar también que en alrededor de 6 de cada 10 oportunidades, los niños, niñas y adolescentes permanecen en los lugares de cumplimiento de las Medidas de Abrigo (institucional o familiar alternativo) aún pasados los 60 días que establece la ley 13.298 como plazo máximo, recurriendo luego a la justicia para validar dicha medida como guarda institucional, alegando que dicho período no fue suficiente para que se garanticen las condiciones de accesibilidad a los derechos en los hogares de los niños y niñas (Informe REUNA citado).

aunque de distinto modo. Por ejemplo, en el programa Plan Más Vida se enuncia como objetivo esencial el fortalecimiento de las capacidades de las familias y la consolidación de redes sociales. En ese mismo sentido se expresa el programa Unidades de Desarrollo Infantil al enunciar dentro de sus objetivos “fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando, desde la perspectiva de los Derechos del Niño, la atención integral de los/as niños/as y propiciando la participación de las familias en la comunidad”.¹⁴⁰

Se incorpora dentro de esta noción la imagen de una familia que necesita ser acompañada para que asuma responsabilidades en la crianza, educación y socialización de las nuevas generaciones, sin relacionar éstas condiciones con falta de empleo o empobrecimiento, ni con las estructuraciones familiares y las relaciones de género en ellas establecidas. Si bien es cierto que algún tipo de apoyo en la crianza desde el estado no es cuestionable *per se*, lo más destacable de estas definiciones a nuestro juicio es que construyen una idea de “responsabilidad” familiar, donde tanto la responsabilidad como ese supuesto sujeto colectivo “familia” son altamente moralizados. Siguiendo con esta línea argumental, emerge mayoritariamente en los programas analizados la importancia de la re-vinculación o re-incorporación de los jóvenes a la escuela, familia y/o comunidad, sin ser claro de qué tipo de vinculación se trata y convirtiéndose esta reincorporación en la traducción, lineal y directa para la mayoría de los casos, de la “inclusión social”.

Se advierte así un fuerte eje colocado en el trabajo con las familias para “colaborar en el ejercicio de su responsabilidad”, señalándose una cierta naturalización del cuidado en la familia y la totalización de la familia como una unidad. Asimismo, los seres “gobernables”, en el caso los niños/as y sus familias, pasan de esta manera, a considerarse como sujetos que han de volverse *activos* en su propio gobierno. Cada sujeto, en efecto, estaría ahora situado en una variedad de redes heterogéneas y superpuestas, por uno mismo, por la propia familia y por la propia comunidad (Rose, 2007).

¹⁴⁰ http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/udi.php.

3.1.3 Estrategias privilegiadas de acción

Si nos detenemos en las acciones priorizadas en la mayoría de los programas analizados, vemos que las estrategias de intervención se definen de forma mixta, es decir, algunas veces se vinculan con aspectos sociales y otras con aspectos individuales, apareciendo un mayor acento en este último.

Para los casos seleccionados esto implica que las respuestas de los programas se relacionan especialmente con el afecto, la contención y el desarrollo de habilidades personales y familiares, además de la transferencia de determinadas herramientas o estrategias que permitirían a los sujetos insertarse en la escuela o mundo laboral. Se infiere de tal forma, un énfasis en situar los problemas en los procesos de socialización, especialmente dentro de la familia o en la escuela.

A título de ejemplo, se hace mención a la escucha y comprensión especializada (Programa Cuidaniños), la atención individual a niños/as en servicios de psicología y psiquiatría, medicina general y odontología (Programa de Abordajes Múltiples), la atención psicoterapéutica ambulatoria (servicio de atención terapéutica integral), talleres terapéuticos de estimulación (Centro Terapéutico Diurno), la transmisión de estrategias de autovaloración (Programa Sostén), la estimulación y apoyo al proceso enseñanza-aprendizaje (Centros de Desarrollo Infantil).

Se hace referencia por otra parte a las estrategias que apuntan al apoyo y orientación familiar (Servicio de Asistencia Familiar), así como el sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos “que presenten dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza” (Programa de Autovalimiento en la Crianza).

Los programas seleccionados subrayan así alguna forma de reparación de la dimensión relacional, mediante vías supletorias o suplementarias (Llobet, 2009), ya sea mediante orientación familiar y/o terapéutica, el desarrollo de estrategias de autovaloración, escucha y contención, como mediante el ingreso al circuito de inclusión en hogares convivenciales, comunidades terapéuticas y dispositivos pedagógicos focalizados.¹⁴¹

¹⁴¹ La provincia de Buenos Aires posee 12.500 plazas en 680 Hogares Oficiales, ONGs y entidades privadas (con modalidad de convenio o tercerizadas). Incluye centros de día, hogares convivenciales, pequeños hogares, comunidades terapéuticas, comunidades psiquiátricas, hogares para discapacitados, casas de abrigo. Cuenta además con 840 camas de internación vinculadas a adicciones, salud mental y discapacidad, mediante convenios con Clínicas y ONGs especializadas. Fuente: <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=13029&i=true>, 16/4/12.

Con respecto al sistema de protección de derechos propiamente dicho, se destaca también cierta priorización del trabajo *casuístico*, que también ha sido una de las banderas enarboladas dentro del marco del *frente discursivo de derechos* contra la intervención masiva y despersonalizada.¹⁴² Por su parte, siguiendo a Boyden (1990) uno de los principales *links* que se producen entre la legislación internacional y el bienestar infantil es que ambos han sido profundamente influenciados por el trabajo social y las profesiones jurídicas (pudiendo agregarse también las disciplinas “psi”, ver Llobet, 2007b). Esta influencia resultaría extremadamente significativa para el desarrollo de un estándar global de la infancia -en tanto conjunto de aspiraciones generales respecto del bienestar infantil que aparecerían como dados naturalmente- ya que ambos tienden a minimizar el impacto de las condiciones económicas y sociales más amplias, así como a construir soluciones más acotadas e individualizadas.¹⁴³ De cierto modo entonces, en lo que respecta al análisis de los programas efectuados, podemos afirmar que existen disputas y debates alrededor de los profesionales que se consideran idóneos para satisfacer las necesidades y/o derechos de los niños y niñas, que en el caso de los elegidos para integrar los Servicios Locales y Zonales siguiendo al diseño de la ley, no son sino los tradicionales encargados de dirimir las problemáticas individuales de los niños, niñas y adolescentes.¹⁴⁴ Creemos que este modo particular que adquiere la profesionalización de la intervención en los sistemas de protección de derechos, se asocia estrechamente con el repertorio de estrategias de acción habilitadas y legitimadas localmente. Éstas últimas, en efecto, en tanto prácticas, se informan del “saber técnico” de una manera altamente ideológica (Donzelot, 1979). Es por ello que deviene central detenerse en la/s modalidad/es que adquiere la construcción de la idoneidad de los

¹⁴² La disputa de la masividad versus la atención casuística y particularizada, apareja ahora nuevos problemas. En efecto, se constatarían la despolitización y la tecnificación evidenciadas por la exaltación del discurso experto para la resolución de casos individuales, a la vez que la ausencia de problematización de las condiciones socioeconómicas generales (Llobet, 2007a).

¹⁴³ Conjuntamente con esta influencia de los profesionales aparece también una tensión entre la sustitución de la autoridad paterna, interna al proceso de socialización, a la de los expertos que se presumen capacitados por su carácter externo y especializados para comprender las necesidades de los niños (Pupavac, 2001).

¹⁴⁴ La ley 13.298 establece que los Servicios Locales deben estar integrados por al menos un abogado, un trabajador social, un psicólogo y un médico.

saberes profesionales en las prácticas concretas, así como plantear las dimensiones morales, psicológicas, de género y de clase, que subyacen a las mismas.¹⁴⁵

3.1.4 Los programas de protección y restitución de derechos de niños/as y la perspectiva de género.

Como es sabido, la noción de género como categoría social se refiere fundamentalmente a las relaciones sociales desde el punto de vista de las relaciones de poder, dominación y subordinación que se establecen entre hombres y mujeres a partir de las elaboraciones culturales (Scott, 1999).

Hablar de la vinculación del género con la infancia implica reconocer aquello que nos hace iguales a hombres y mujeres en la condición infantil y adulta por un lado, y aquello que nos diferencia en sociedades desiguales, por el otro. De ahí la importancia de pensar a los derechos y al género como campos autónomos pero también en sus intersecciones, incluso entre generaciones y ser conscientes que tales campos se configuran como un espacio de disputa constante respecto de su interpretación. Esto en contraposición a la idea predominante de que el discurso de los derechos ha sido tradicionalmente entendido como discurso de las subjetividades infantiles y no como una producción socio-histórica (Unda Lara y Sotomayor, 2011).

Estas construcciones de género respecto de cómo y dónde construyen los niños, las niñas y jóvenes la construcción social de la diferencia sexual, se generan como matrices de interpretación divergentes alrededor de los ámbitos principales en los que se desenvuelve la infancia (familia, escuela) así como en las representaciones presentes en las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

Partimos entonces de comprender que el discurso respecto de los programas dirigidos a niños nunca es neutral respecto al género y que tiene implicancias particulares (Scott, 1999). Con ello, pretendemos no reducir la categoría género a la relación hombre-mujer sino por el contrario abarcar relaciones sociales más generales. Esto es, no sólo intenta mirar las relaciones entre las niñas y niños entre sí sino la vinculación de los niños y

¹⁴⁵ En futuros estudios nos interesa indagar con mayor profundidad en este campo de disputas y negociaciones sobre los saberes y estrategias de acción puestas en juego, que se significan y (re)definen en contextos concretos.

niñas con el mundo adulto. A su vez, deviene necesario su estudio en combinación con otras categorías como la clase social (Nari, 2005).

Analizando el diseño de los programas seleccionados, encontramos que no existen demasiadas alusiones, de modo explícito, a la cuestión del género, lo cual representa todo un dato en sí mismo, ya que se podrían estar invisibilizando las desigualdades derivadas de tal omisión. En el mejor de los casos, hay una expresión particularizada que define a los beneficiarios, como niñas, niños y adolescentes. O sea, al menos desde el plano retórico, se otorga centralidad a la diferencia que podría haber entre niños y niñas, aunque ello no se observa de modo tan claro en la construcción de las necesidades o el diseño de estrategias de acción. Asimismo, relegar la dimensión de género sólo al interior de la categoría infancia, consideramos que es insuficiente (Di Marco, 2005). Ya dijimos en efecto, como la categoría de género viene un poco a iluminar también la dimensión relacional de los derechos y la ciudadanía, al detenerse no sólo en las distinciones de género al interior de la infancia, sino en vinculación con otras dimensiones como la clase y la generación.

De todos modos, a pesar de esa escasa representación explícita de la categoría género en los programas analizados, ya hemos mencionado en el apartado anterior como el rasgo marcadamente *familista* que adoptan los regímenes de protección social latinoamericanos refuerzan la dependencia de los ciudadanos al ámbito familiar, especialmente a la mujer. Ello se combina con la persistencia de ideologías y prácticas profesionales altamente conservadoras sobre la maternidad y las relaciones de género que se potencian restringiendo derechos y alentando sanciones morales (Nari, 2005). Esto en particular se ve acentuado en los programas analizados en tanto la focalización en las responsabilidades familiares, que recaen generalmente en la mujer, refuerza una marcada discriminación de género. Por ejemplo, en el Programa de Autovalimiento en la Crianza hace referencia explícita a la necesidad de oficiar como andamiaje del sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos que presenten dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza (salud, educación, alimentación, malos tratos). También en el Plan Más Vida las embarazadas, madres en período de lactancia y niños/as desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de

educación general básica, EGB, de bajos ingresos.¹⁴⁶ Hay allí una identificación casi natural y acrítica entre las obligaciones maternas y el desarrollo infantil (Nari, 2005), lo que sin duda alguna reconstruye y acentúa las desigualdades de género e intergeneracionales.

3.2 Definiciones y alcances sobre los programas sociales dirigidos a niños/as en la provincia de Buenos Aires: tras las pistas de los actores.

Tal como venimos resaltando a lo largo de esta tesis, los procesos de institucionalización de los derechos en las políticas de infancia legitiman ciertas interpretaciones sobre las necesidades de los niños/as, en desmedro de otras. Este proceso dista de estar establecido de antemano, sino que tales interpretaciones se encuentran en permanente pugna.

En esta línea entendemos que, si bien podría hablarse de cierta politización y legitimación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de la sanción de normativa y creación de dispositivos de protección de derechos, ésta ocurre en sólo una de las fases del proceso de interpretación de las necesidades del que habla Fraser (1991), encontrándonos ante una segunda fase que se centra ahora en la lucha sobre el contenido de la interpretación de la necesidad (o sea, de qué modo se define y cómo se define dicha necesidad, hoy convertida en derecho) (Fraser, 1991: 8; Haney, 2002).

No es suficiente entonces contar con el análisis de la producción oficial ya apuntada en la primera sección de este capítulo, sino que es necesario explorar sobre esa interpretación dinámica que le otorgan los actores que pugnan por una conceptualización priorizada y legítima y que repercutirá en los modos de entender y gestionar la infancia y sus derechos.

¹⁴⁶ Por ejemplo, en una de las jornadas del Sistema de Protección de Derechos, organizadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, realizado en La Plata, el 8 de noviembre de 2011, el por entonces Subsecretario de Salud hizo especial hincapié en que el cuidado de la mujer repercutía de modo directo en el cuidado del niño, evidenciando como se sigue asociando de modo directo los intereses y derechos de unas y otros. Los varones, en efecto, son poco mencionados en estos temas, reforzando el estereotipo de género que asocia el cuidado del niño exclusivamente a la mujer. En esa línea también que se dijo que prestar cuidado a las mujeres embarazadas constituían el símbolo de la unidad del hogar, reafirmando el supuesto subyacente de considerar a la familia como una unidad afectiva (Nari, 2005; Zelizer, 2009).

3.2.1 Algunas valoraciones iniciales sobre los programas...

Al interrogar a los entrevistados respecto de los programas que creían habían tenido mayor impacto en la transformación de la cuestión social infantil, la mayoría reconoce en primer lugar el papel importante que ha tenido la Asignación Universal por Hijo (en adelante, la AUH).¹⁴⁷ Así y todo, no existe una valoración unificada respecto de este programa, sino que se encuentran interpretaciones divergentes que giran alrededor de cuestionarse por el carácter “verdaderamente” universal de la AUH y cuáles han sido los impactos transformadores “reales” de esta política en lo referente en particular al ámbito de salud y educación.¹⁴⁸

Así refieren algunos de los entrevistados:

(...) yo no quisiera dejar de señalar la Asignación Universal por Hijo. Para nosotros, es un ejemplo de política universal que incluye y que resuelve. Y para nosotros es el paradigma de cómo deben ser las políticas en relación a los chicos, que tienen que ser no focalizadas, sino universales, no estigmatizantes, sino inclusivas. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

(...) entonces se sanciona la asignación universal por pibe y la verdad que nos da bronca porque se dice que es universal, que se labura para los pibes y se ponen carteles con caritas sonrientes y en lo concreto, esto avalado por informes de claudio lozano, la asignación no es universal, algo que no llega a todos no es universal, porque por ejemplo los monotributistas sociales no acceden. No es universal pero además no se acompaña de programas...porque dice que es por chequeo sanitario y por escolaridad. Pero muchos pibes no ingresan a los colegios porque no hay cupo. Después tenes las escuelas que vienen en picada, sino porque los funcionarios mandan a sus hijos a los privados...la calidad es muy mala...con chequeo sanitario que es muy bueno la propuesta, pero lo que vemos desde el foro es que la mayoría vas incluso sin el pibe para que le firmen la libreta... no siempre se cumple eso. Y después es insuficiente...porque además tienen que renunciar a todos esos planes para acceder a eso con lo cual es un plan reconvertido (...) (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

¹⁴⁷ No realizamos un análisis de la AUH en el primer apartado del capítulo por tratarse de un programa nacional que excedía por ello el objeto de nuestra investigación, pero no podíamos dejar de mencionarlo en tanto aparecía como un programa clave de relevancia para el escenario y señalado por los actores entrevistados de modo recurrente.

¹⁴⁸ En el año 2009, a partir del decreto N° 1602, se rediseñó el sistema de asignaciones familiares, ampliándolo mediante la Asignación Universal por Hijo a todos aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años cuyos grupos familiares no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones establecido en la Ley N° 24.714. Para hacer efectiva la Asignación, se establecieron ciertos requisitos: los adultos responsables de los niños deben acreditar sus respectivas identidades con el Documento Nacional de Identidad; los niños de 0 a 4 años de edad deben presentar los certificados del cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio; y para los niños de 5 a 18 años deben acreditar su asistencia a la escuela pública (el titular debe presentar la libreta al ANSES con las correspondientes certificaciones médicas y escolares dos veces al año, al principio y al finalizar el ciclo escolar). Con posterioridad, se extendió el beneficio también a las mujeres embarazadas (Decreto 446/11), equiparando así la AUH al sistema de Asignaciones Familiares en general.

(...) Ahora, estas cuestiones de la universalidad, es hasta cinco pibes, los otros dos no. Decíamos cuando salió, los llevas al hospital, y llevas los siete a vacunar, y te dicen “cinco” lo otros dos si se la agarran que se jodan, vos como madre, tenés que andar eligiendo a cuál es el que dejás afuera para no vacunarlos, y que se muera de alguna enfermedad contagiosa. Entonces es lo mismo. Sí es universal, tiene que ser universal. Es real que la asignación ayudó, la mayoría de las familias, porque uno lo ha vivido, tienen 5, 6 o 7 hermanitos, y ayudó desde algún lugar la asignación universal por hijo. Pero no solucionó el problema, ayuda en paliativo. Mirá, viste que la asignación dice que tienen que cumplir el requisito de la educación, de hecho, de esa franja de los que no estudiaba, ingresó a la secundaria, en el 2008 el 89%, pero en el 2010 de ese 89% se cayó al 60%, desertó (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Por un lado entonces se destaca la importancia de este programa¹⁴⁹ en tanto política “base” o plafón universal de otros programas de carácter focalizado. La discusión está centrada en el carácter universal o no de tal política (que de nuevo nos remite a la discusión de qué implica esa universalidad, siguiendo a Llobet (2010), así como los efectos e impactos de la misma en otras políticas universales como la educación y la salud. También aparece como importante esta visión acerca de que la AUH resuelve, colabora, funciona como herramienta central en la dinámica de trabajo de los operadores del sistema.

Otra cuestión interesante que traen algunos de los entrevistados es que a partir de la AUH se resolvería la situación crítica de pobreza y desigualdad en la que están inmersos los niños y niñas.

La Asignación Universal por Hijo, para nosotros, fue un instrumento extraordinario de solución de problemas. Nosotros antes teníamos... o sea, si bien no será suficiente, no será mágico, no será un montón de cosas, hay un universo de problemas críticos que a nosotros nos resolvió esa cantidad mínima de dinero para que los padres puedan sostener a los chicos. Porque nosotros antes no podíamos responsabilizar, no sólo a los padres a veces, a la familia ampliada, simplemente porque a una tía que tiene 8 pibes meterle 4 más era hundirle el barco. Entonces, eso (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

La AUH se transformaría, para algunos entrevistados, al mismo tiempo que en un instrumento de “resolución de problemas”, en un reforzamiento de la responsabilización

¹⁴⁹ Sin duda, la AUH supera la categorización como programa social, en tanto se trata de una política pública que establece derechos efectivos para todas las personas que cumplan con los requisitos que establece la normativa. Si nos guiamos además por el principio de progresividad de los derechos humanos que guía al derecho internacional, esta política no podría ser dejada sin efecto, a no ser por una política de carácter superadora a la vigente.

de las familias por la satisfacción y garantía de los derechos de los niños y niñas. Lo que subyace a estas afirmaciones es la presencia de un “modelo ideal” de programas a partir del cual harían la valoración que indicarían que la AUH es o no un paliativo, que la escuela no incorpora sino que expulsa, y que el único modo de inclusión posible es por la vía del trabajo (digno) de la familia (volveremos sobre este tema más adelante).

Esta tensión supone así la posibilidad de generar en ciertos casos un modo de resolución de necesidades que revierte la materialización de las mismas (Haney, 2002). En efecto, en tanto el acceso a condiciones materiales estaría “resuelto” por la AUH, ello habilitaría colocar mayor acento en la responsabilidad familiar, aumento las exigencias y responsabilidades de éstas.¹⁵⁰

Por otra parte, con respecto a algunos programas en particular, se evidencian las tensiones y debates surgidos en el entrecruzamiento de actores con más claridad, volviendo a surgir en primera plana una perspectiva dicotómica que impide asumir una visión crítica.

Un claro ejemplo de ello se da alrededor del programa *Envión*. Este programa está destinado a “integrar a los jóvenes al sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de afecto y contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales”¹⁵¹ (fundamentos de diseño del programa).

Actualmente es además uno de los programas de la provincia dirigidos al abordaje de la inclusión social y los derechos de niños y niñas que tiene mayor alcance y mayor

¹⁵⁰ Ha habido diversas investigaciones, desde distintos enfoques, sobre el impacto de la AUH en las familias. Destacamos los resultados de una de ellas, donde se concluye por un lado, la enorme capacidad de esta política para incidir de manera favorable en el bienestar material de los hogares y de sus integrantes, especialmente en aquellos de menores ingresos, generando una potencia significativa para reducir los niveles de indigencia en todas las regiones del país. En tal investigación reconocen, por otro lado un conjunto de limitaciones y riesgos a los que hay que atender (la necesidad de extensión de la cobertura a aquella proporción que se señaló como aun no cubierta por ningún programa social, la importancia de actualización periódica en los montos de las prestaciones siguiendo la inflación, las desigualdades regionales que condicionan el alcance y la capacidad de protección de esta iniciativa (Beccaria y Curcio, 2011).

¹⁵¹ Es importante destacar que este programa comenzó a implementarse a nivel local, en la municipalidad de Avellaneda, en el año 2005 en la gestión de Baldomero Fernández como intendente. En el año 2009, al pasar Fernández a convertirse en Ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, el programa se “provincializa” reemplazando al “Proyecto Adolescente” diseñado en la gestión del ex Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, con similares objetivos y estrategias, pero una articulación de actores diferente. En agosto de 2009 arranca como programa piloto en algunos municipios y se masiviza a partir de enero del 2010, incorporando progresivamente más municipios para llegar casi a la totalidad. Actualmente el programa cubre el 96 por ciento del territorio provincial, contabilizando 43 mil chicos que resultan beneficiarios de sus acciones (<http://www.ele-ve.com.ar/El-Programa-Envion-ya-tiene-sedes-en-130-de-los-135-distritos-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires.html> - 21/05/12).

asignación presupuestaria, y es además uno de los pocos programas que brinda transferencias de ingreso que percibe directamente el adolescente o joven beneficiario.¹⁵²

Con respecto a sus objetivos y estrategias de acción, existen disputas y conflictos a su alrededor. Por ejemplo, sectores más ligados a las OSCs de infancia, sostienen que el programa sólo cumpliría una función de esparcimiento, que no refuerza al sistema de protección de derechos instituido por ley, que no involucraría transferencia de dinero (cuando en realidad sí está contemplado, siguiendo al diseño).

Es un tema irritativo porque es como la bandera de la gestión. Entonces criticar el Envión es criticar al ministro y genera mucha sensibilidad, mucha susceptibilidad. El Envión produce hinchas y detractores. O sos hincha del Envión y es una maravilla, o sos detractor y no sirve para nada. Yo creo que ni tanto ni tan poco. Ha sido muy arrasador el Envión, concentra todo, desactivó otros programas. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

(...) lo que cumple es una función de esparcimiento fundamentalmente. No es una cuestión de salida laboral, tiene que ver con programas para hacer deportes, para acercarse a los lugares de recreación, tiene que ver con actividades, no con guita. (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Otra cuestión que adquiere relevancia en algunas entrevistas, sobre todo en las emanadas por los integrantes de las organizaciones, es la creación de una estructura “paralela” a lo que “establecería” la ley. Aparece nuevamente como ya sucedió con anterioridad, la creencia de que la “ley” definiría, con certeza apodíctica, toda la estructura del sistema de protección, sin requerir la vinculación con el sistema de protección social en general. Como si se tratara de un “sistema” aislado y encerrado en sí mismo, y como si la ley se “bajara” directamente a los dispositivos que terminan de implementarla, en desconexión con la interpretación y negociación contestada que produce la institucionalización de los derechos en programas determinados. De todas maneras, esta diferencia presupuestaria a favor del Programa Envión, que al contar con una partida específica y que ha sido en aumento desde su inclusión, genera conflictos

¹⁵² El presupuesto del 2010 asignado al Programa Envión fue de \$ 86.778.100 (Observatorio Social Legislativo: Visualización de la niñez y adolescencia en la inversión pública provincial bajo enfoque de derechos. 17/09/2010) y en el del año 2011 tuvo un leve aumento, llegando a \$ 88.434.500. Fuente: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2011/planillas/GtoPrgInst/10inst_prg_gto-ace-od-ips.pdf. Vale mencionar aquí que el otro programa que cuenta con transferencia de ingresos a adolescentes en la provincia de Buenos Aires es el Programa Sostén, pero que no depende del Ministerio de Desarrollo Social sino del Ministerio Público.

con otros programas no tan “beneficiados”, como por ejemplo lo que sucede con el sistema de protección de derechos propiamente dicho.

En esta línea, en una entrevista se mencionó que:

El Envi3n no tiene nada que ver con la ley de niñez porque crea toda una estructura paralela de profesionales por fuera de lo que deberían ser la estructura de los servicios locales. Y en los hechos no tiene el mismo efecto. Porque el Envi3n es para una estructura restringida de pibes que en los distritos la terminan usando para laburar con organizaciones amigas que tienen pibes, no para todo el mundo. Cuando desde el servicio local, cualquier hijo de vecino va y es atendido. El Envi3n no es así, hay un cupo. Y en el Envi3n tenes un equipo de profesionales que no los tenes para los servicios locales. Que son provinciales, encima cobran más. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

En las narrativas de los actores encontramos algunas posturas que parecen no hallar un punto de contacto ni discusión posible entre ellas. En el marco de posiciones muy ideologizadas, encontramos cierta reducci3n a identificar mayoritariamente al programa Envi3n como el portador de todas las ineficiencias y desaciertos del gobierno provincial. Sólo de modo marginal se reconoce la potencialidad del programa, advirtiendo que ciertas condiciones, como la modalidad con que se lo implemente y los márgenes de autonomía y maniobra de los municipios, puedan incidir positivamente en el desarrollo del mismo.

(...) se está utilizando como una herramienta de política social en general, con alguna inclusi3n determinada. (...) Yo creo que el programa Envi3n es una herramienta importante en tanto recurso y depende mucho, mucho, mucho de la calidad y el interés de quienes lo implementan. Si yo tuviera que destacarte una fortaleza del programa Envi3n es la autonomía de los municipios para implementarlo. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

No podemos pasar de alto que en estas afirmaciones, juegan también los intereses propios de los actores del campo de las organizaciones. Por ejemplo, en este reconocimiento de la posibilidad del programa de impulsar la inclusi3n social de los jóvenes en dependencia “del interés de quienes lo implementan”, la dificultad de articulaci3n de los Servicios Locales con las coordinaciones locales del Programa Envi3n se desvanece, o al menos se reduce a conflictos atravesados por la mera disputa ideológica. El Programa Envi3n no trabaja en forma directa con las organizaciones, como lo hacía el Programa Adolescente, que sí es resaltado como un programa de inclusi3n para jóvenes por los integrantes de las ONGs. Las Organizaciones de la Sociedad Civil han perdido así su capacidad de implementar y así incidir directamente

en estos programas. Ello permite deducir, quizás superficialmente y sin haber explorado en profundidad este tema, que se trata de la disputa por construir nuevas estrategias para trazar fronteras desde el Estado y la Sociedad Civil. Como si una parte de la institucionalización y la tarea se jugara todavía en la disputa por el establecimiento del campo de acción, como pasaba anteriormente con el “enfrentamiento” con el poder judicial.¹⁵³

Desde otro orden, los entrevistados hacen referencia a la existencia y/o fortalecimiento de los programas de protección y/o restitución de derechos frente a un derecho ya vulnerado en desmedro de las iniciativas y programas de prevención o que atiendan a una mirada integral respecto de las necesidades de los niños/as y adolescentes.

“Todavía no se dio lo que la ley llama el área de programas, todavía no está desarrollado ni en los servicios locales ni en los servicios zonales una mirada sistematizada que a vos te permita decir, frente a un problema determinado, “está este programa determinado (...). “La puesta en marcha del sistema tiene como gran cuestión pendiente el desarrollo de los programas de promoción”. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Los otros programas a que hacen referencia de modo mayoritario los entrevistados, se vinculan con la protección y garantía del derecho a la identidad de los niños y niñas, que se habría llevado adelante con una batería de leyes, disposiciones y acciones encaminadas a la identificación de los recién nacidos, la “amnistía” a nivel nacional de los niños/as no inscriptos en el registro civil,¹⁵⁴ más allá de la edad establecida en la ley y la creación de un programa para acompañar este proceso de documentación de niños no inscriptos con mayor celeridad.¹⁵⁵

Es un programa que pese a tener que ser tomado con pinzas, porque uno de los principios que la ley propone es la universalidad, entonces, lo que nosotros quisiéramos que los chicos y los grandes pudieran acceder de forma rápida y efectiva a ser documentados por la vía general, no por la vía excepcional del

¹⁵³ A esta polarización debe sumársele la laxitud con que el programa se implementó en los municipios, generando aún más heterogeneidad entre distritos, probablemente por diferencias en capacidad operativa y profesional previa para poder llevarlo adelante.

¹⁵⁴ Las comillas utilizadas respecto de la palabra amnistía, dan cuenta del modo particular en que se conceptualizan los problemas y los efectos que ellos producen. Así es llamada en la legislación, en tanto amnistía. Si nos remontamos al significado de esa palabra nos remitirá a la necesidad de “perdón” frente a un acto ilícito o indebido. En el caso, es claro que existe una disputa respecto de esa denominación en tanto y en cuanto la imposibilidad de inscribir el nacimiento de un niño/a no puede atribuirse solo a una falta familiar, sino que, por el contrario, hay responsabilidades estatales centrales en la provisión, protección y garantía del derecho a la identidad de las niñas y niños.

¹⁵⁵ También en esa línea encontramos la sanción del Decreto 2.287 en el año 2007, que crea una ficha identificatoria unificada para los recién nacidos, con el objetivo de garantizar el derecho a la identificación y el vínculo filial con la madre (Revista Primer Tiempo, año 1, nro. 2, dic. 2007).

sistema de protección, es un programa que dentro de una focalización legítima o justificada, da un resultado extraordinario. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Hasta aquí, podemos señalar que como parte de la narrativa hegemónica, aparece la firme creencia respecto de la centralidad que debería tener la institucionalidad de derechos en la agenda provincial, desconociendo de algún modo, el hecho de que los programas sociales siguen siendo una estrategia de capitalización política, sobre todo en la tradición de la provincia de Buenos Aires, donde las lógicas informales se han erigido, históricamente, por sobre las institucionales. Asimismo, esto daría cuenta de la desconexión de la idea de “inclusión social” respecto de la idea de “derechos” en la institucionalidad provincial, al evidenciarse su conducción por carriles bien fragmentados e incommunicados unos de otros. Por otro lado, esta construcción da cuenta también de un “modelo ideal” en el que los sistemas locales deberían funcionar. En apariencia, ese modelo ideal estaría informado por la tradición de los viejos Consejos Provinciales, liderando e imprimiendo transversalmente contenido a las políticas sectoriales pero también proveyendo servicios de modo directo.

Otro programa que aparece en varios relatos es el programa Sostén¹⁵⁶ que como mencionamos en el cuadro, se trata de un programa social que se diseña e implementa desde el ministerio público. Hoy en día es otro de los programas, además del Enviñón, que a nivel provincial tienen transferencia de ingresos hacia los jóvenes.

La beca del Programa Sostén, es un programa que digamos, ha permitido a los chicos generar su proyecto de autonomía, porque si bien, tiene niveles de exigibilidad, en cuanto a capacitación, en cuanto a desenvolvimiento personal, en cuanto al cumplimiento de medidas impuestas, les plantea un horizonte concreto. Ese es un programa, que para mí me parece un escenario individual, no es “El programa” para el pibe, sino que es un programa que en realidad se orienta al sostenimiento del pibe en el afuera. (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Como principales ausencias o vacancias en las políticas dirigidas a la niñez, los actores sostienen la necesidad de reafirmar las políticas de fortalecimiento familiar, que hoy serían inexistentes, políticas universales (tomadas en contraposición a focalizadas, dando como ejemplo a la AUH), políticas integrales de salud y educación inclusiva.

¹⁵⁶ El Programa Sostén atiende a un promedio de 200 adolescentes por año. La gran mayoría de estos adolescentes y jóvenes son menores de 23 años y han pasado un promedio de 11 años en instituciones de guarda o penitenciarias. Desde 1989, el programa ha recibido a 1.427 becarios. El costo mensual promedio por beneficiario es 193 dólares, un cuarto del costo de la institucionalización, que asciende a 812 dólares mensuales por adolescente, en promedio. El monto exacto de dinero que un beneficiario recibe se determina según su situación individual. (Cf. Unicef, 2008).

También se refiere la ausencia de cuerpos especializados en adicciones y psiquiatría infantil así como lugares para internación para cubrir esas problemáticas.

La discusión que detectamos aquí se vincula en qué consistirían esos programas de fortalecimiento familiar o de atención en adicciones para unos y otros actores. Nuevamente aparece naturalizado que todos entendemos lo mismo cuando hablamos de necesidades como las de fortalecimiento familiar. La realidad sugiere que esto también es producto de las negociaciones y disputas alrededor de tal concepto.

Falta tanto...ya, un programa que labure con las familias. Eso es urgente y no está. Porque eso es lo que está hecho bolsa, el núcleo familiar y eso es la primer socialización del pibe. Si con eso no laburas ahora vas a seguir teniendo todas las secuelas, van a seguir creciendo en familias hechas mierda, con todo lo que significa en la marca de los cuerpos, de desnutrición o de golpes o de violación y en la cabeza. (...). Bueno, para eso son los servicios locales. (...) ¿A que me refiero con un programa familiar? A un programa que tenga en cuenta todo lo que se necesita para asistir a esa familia, desde lo psicológico y lo material. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

Programas de fortalecimiento familiar no hay. También en la mayoría de los casos que los papás son los violentos, son padres que han naturalizado la violencia. No conocen otra forma de relacionarse con los hijos. En realidad su intención no es hacer daño al hijo. En realidad es una cuestión cultural y nosotros no contamos con programas a ayudar a revertir esta situación. Lo único que te queda para estos padres es el sistema penal, el aparato represivo. Que tampoco soluciona (...) En realidad se necesitan otros dispositivos que no existen. Tenemos un solo programa de fortalecimiento familiar, que te dan turnos a los dos tres meses. (Entrevista Nro. 7, funcionaria local infancia).

“(...) Resulta perversa la idea de la vuelta a la familia, porque el pibe retoma las condiciones que lo empujaron a vivir mal, se lo devuelve a la misma situación. Es decir que con la nueva ley se crea una ficción, porque no se propone un modelo superador que solucione el mayor problema. Si se quiere tener una propuesta a largo plazo hay que dar trabajo a sus padres y dar respuesta inmediata al tema del hambre, que tiene resolución inmediata si existe la voluntad política. La situación de pobreza que atraviesa la gran mayoría de niños y niñas de la Provincia es muy grave y desgraciadamente no es transitoria, llevamos tres generaciones de familias sin trabajo. La situación de base es que el chico coma (...)”¹⁵⁷

Como se puede apreciar, qué se quiere decir con el término “fortalecimiento familiar” puede ser bien distinto según el actor y posición de que se trate. Se observa en estas

¹⁵⁷ Palabras de Laura Taffetani, abogada, coordinadora de la Escuela de Educadores de la Fundación Pelota de Trapo y referente del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo en entrevista publicada en <http://www.auno.org.ar/leer.php/3536>. 21-12-07.

narrativas sentidos y atribuciones de lo más diversos al respecto de este concepto, que incluyen una buena cuota de indefinición y/o una escasa problematización.

Así, como vimos, algunas narrativas aluden a cierta necesidad de cubrir satisfacciones básicas, estructurales; otras a un trabajo individualizado con cada integrante del grupo familiar, incluyendo capacidades y herramientas para “ser mejores padres”, comprendiendo al sostén psicológico. En algunos casos entonces se limita la conceptualización de este término a la reparación de vínculos relacionales e individuales, dejando intacto las relaciones de desigualdad en la que se encuentran inmersos los niños, niñas y sus familias. En otras narrativas, por el contrario, aparece con fuerza la idea de que lo único importante es resolver la situación de trabajo de los padres y garantizar la alimentación de los niños y niñas, descuidando las trayectorias desventajosas que pueden llegar a acumular los niños y niñas más allá –o sumado a- de esto (Saraví, 2006).

3.2.2 Construcción de necesidades infantiles: entre la urgencia y la importancia – entre las respuestas integrales y las parciales.

“Funciona la guardia pero no los consultorios externos”.¹⁵⁸

Encontramos en las entrevistas múltiples referencias que indican que el acento de los programas sociales dirigidos a los niños y niñas está colocado en dispositivos vinculados a la urgencia, al trabajo sobre derechos ya vulnerados, mas no a las políticas de protección de carácter general, integrales, universales o preventivas. En esta pata “excepcional”, subsidiaria, todo funcionaría de manera más o menos óptima, lo que no pasaría en el sistema general / integral. De ahí emerge la referencia en la cita del acápite, relacionada con el hecho de que funcionaría la guardia, pero no los consultorios externos, constituyendo en dichos de los actores, una mera “política parche”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Esta expresión corresponde a un pronunciamiento realizado por un trabajador de un programa vinculado a la infancia en un espacio de discusión pública, con aprobación mayoritaria de los asistentes (Jornada “De la ley 26.061 a los sistemas de protección local. Una mirada de los trabajadores”. Organizada por la Junta interna de ATE-SENAF y Consejo Directivo de ATE Capital. Ex Centro Garrigós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2011).

¹⁵⁹ Esto también ha sido explorado en otras investigaciones regionales, donde se ha señalado que los derechos de la infancia continúan con un enfoque de emergencia, que prioriza los programas bien

Hay un discurso de la urgencia que permanentemente deja de lado la calidad institucional y el desarrollo de todas las pautas programáticas que la ley nos obliga. Hay una tendencia de los profesionales a querer trabajar con los chicos y no con las instituciones, con los casos y no con los programas, con las vidas y no con las diagramaciones generales que resuelven vidas. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Esto repercute asimismo en qué cuestiones serán consideradas de prioritaria intervención por el sistema de protección de derechos y cuales quedan por fuera de él, que estrategias aparecen como legitimadas en primer orden y qué derechos ingresarán en el marco privilegiado de acción.

En efecto, en lo que atañe al sistema de protección de derechos propiamente dicho, es importante identificar cómo algunas narrativas coinciden en afirmar que la mayoría de las problemáticas responden a cuestiones socioeconómicas pero que, sin embargo, las respuestas desde el Estado se traducen en intervenciones acotadas, psicologizadas, individualizadas.¹⁶⁰

Yo creo que, por lo menos, en el conurbano, se parecen mucho las intervenciones. Yo creo que hay... Te voy a batatear porcentajes, pero para dimensionarlo, ¿me entendés? Yo creo que la mitad de los abordajes tienen que ver con problemáticas sociales, ¿y esto qué quiere decir? Lo que antes podrían llamar dinámicas familiares, disfuncionalidades, ¿qué quiere decir? Gente que son emergentes de esta confusión general que hablamos siempre que se tiene, un popurrí de situaciones de violencia, de falta de herramientas para guiar a los chicos, de desobediencia de los pibes, un popurrí de situaciones, desobediencia de los chicos, incapacidad para controlarlos, que desde la mirada del servicio de protección terminan impactando porque son problemas de accesibilidad a recursos públicos (...) todas cuestiones que en el fondo tienen que ver con poner a disposición recursos de acompañamiento para el ejercicio del rol parental. No importa desde dónde te lo etiqueta la propia gente, porque los planteos de la gente son desde “mi hijo es un vago y mal entretenido” hasta “mi hija es una atorranta”, y sos vos el que... (...) Después tenés un porcentaje importante de situaciones de abuso sexual, duro, casi antropológico, cultural, que son por ahí cuestiones que necesitan un abordaje especializado y que no pueden ser pensadas solamente desde lo penal porque es apenas un espacio, pero situaciones que por la gravedad del arrasamiento de las vidas ameritan una intervención profunda. (...) *La cuestión es que por una particularidad deberían tener un abordaje específico y que no está dando respuesta el sistema en general.* (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia). (el destacado es nuestro).

especializados, en el contexto de una perspectiva preventivista e integral escasa o ausente, según el caso (Rizzini y otros 1999; Fonseca y Cardarello, 2005).

¹⁶⁰ Esto se condice, en efecto, con los datos extraídos de los informes del REUNA, anteriormente citado.

Cobran importancia todas las aristas que pueden desgranarse de esta entrevista. Por un lado acerca del modo que se construyen las necesidades, cómo se priorizan algunas y en qué modalidades de estrategias legitimadas se traducen. De lo que se trata es de identificar qué operaciones se producen para generar abordajes específicos, individualizados, cuando se trata de dar respuesta al sistema en general, como menciona el actor entrevistado. Ello merecería un estudio más profundo acerca de qué aspectos intervienen en la gestión cotidiana que aceptan algunas estrategias como legitimadas y cuáles son descartadas. Por el otro, y en coincidencia con los hallazgos de Fonseca y Cardarello (2005), de qué modo lo que anteriormente era calificado de “problemáticas sociales” ya no es más aceptado en tanto legítimo, pero adopta ahora nuevas categorías para abordar esa misma “problemática”: nos referimos a las cuestiones que tienen que ver con el modo en que los adultos (sobre todo, la familia) inciden o no en los conflictos que aparecen como emergentes en los niños y niñas. Ya hemos mencionado que cierto tipo de acompañamiento para la crianza no aparece como problemático por sí mismo, sino que lo que se torna cuestionable es que frente a esa necesidad de apoyo aparezca la definición respecto de qué “debería ser” el supuesto “rol” de cada miembro de una unidad doméstica en tal crianza. Lo que subyace es, después de todo, una concepción de la familia como una entidad afectiva, que también es una construcción (Nari, 2005, Zelizer, 2009).¹⁶¹

3.2.3 Entre la “masividad” y la individualización.

Una tensión que aparece en la consideración de los programas es la oscilación entre la aplicación de los programas de carácter general y la necesidad de intervención en el “caso por caso”.

¹⁶¹ Existen diversos estudios al respecto de la consideración “natural” de la familia como una entidad afectiva. Destacamos dos por su importancia: es el caso de las investigaciones llevadas adelante por Viviana Zelizer y Marcela Nari. La primera autora, ha hallado que las prácticas económicas y las relaciones afectivas no se encuentran separadas sino que coexisten paralelamente. Cobra importancia en esta perspectiva la necesidad de definir y negociar los significados y las propiedades específicas de las relaciones en las que se comprometen los sujetos, así como en precisar los límites que separan unas dimensiones relacionales de otras, con las que podrían ser confundidas (Zelizer, 2009). Por su parte Nari, que ha investigado sobre la construcción de la maternidad en Argentina y su vinculación con la categoría del género y la clase social, ha demostrado que los sentimientos maternos no constituyen un atributo intrínseco y natural de la mujer, sino que, por el contrario, éste les fue impuesto mediante múltiples presiones (Nari, 2005).

Cuando comienza a institucionalizarse el enfoque de derechos en los programas sociales dirigidos a niños/as, existió un fuerte cuestionamiento hacia al sistema tutelar por entender que éste abordaba las situaciones de modo masivo y despersonalizado. Ello condujo desde el frente discursivo de la protección integral, plantear cierta “inutilidad” o ineficacia de programas globales o más integrales y la necesidad de contar con un dispositivo que pueda dar respuesta a casos singulares, únicos, diversos, que no podrían englobarse en ningún programa general.

Dicen al respecto algunos entrevistados:

(...) no hay un programa general, es caso por caso. En realidad nosotros no queremos hacer programa. Porque cada caso es particular y diferente a otro. No queremos identificar un caso mediante un programa porque son todos distintos. En cada caso se trabaja con las Políticas Públicas que hay en la comunidad y con los dispositivos necesarios para ese caso particular (Entrevista Nro. 7, funcionaria local infancia).

“(...) Hay una tendencia de los profesionales a querer trabajar con los chicos y no con las instituciones, con los casos y no con los programas, con las vidas y no con las diagramaciones generales que resuelven vidas”. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

“(...) esta cuestión de que, a la hora de pensar un modelo de intervención frente a una situación puntual, que es otra gran diferencia, se trabaja sobre la situación con todas las particularidades que esto conlleva, a partir de que estás dando respuesta a una individualidad, a un niño o un grupo de niños o a un contexto de familia (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Podemos ver en estas narrativas cómo esta tensión se traduce en dos polos en los que habría que posicionarse. Nuevamente una mirada dicotómica, binaria, un poco simplificada, aparece con claridad. O se trabaja con programas, con instituciones o “diagramaciones generales” o se trabaja con casos individuales. Observamos de qué modo entonces se dificulta una mirada integral, que atienda y ponga en cuestión, esta tensión.

3.3 Comentarios finales del capítulo

Tanto mediante el análisis de los diseños de los programas sociales dirigidos a la protección de derechos, como sobre las interpretaciones construidas alrededor de ellos, hemos podido reconstruir, al menos en parte, la forma de construcción de los beneficiarios, las necesidades y sus estrategias priorizadas de satisfacción en el marco del sistema de protección de derechos de la provincia de Buenos Aires.

Hemos visto así como se desarrollan ciertas interpretaciones autorizadas acerca de las necesidades infantiles y aquellas que ocupan un lugar marginal así como los lenguajes, términos y paradigmas de argumentación que resultan ser aceptados como legítimos (Fraser, 1991).

En esta línea, hemos hallado que los medios de interpretación y comunicación no resultan unívocos, sino que por el contrario presentan una amplia heterogeneidad, siendo el resultado de una contienda donde los grupos compiten por establecer sus interpretaciones (Fraser, 1991), que a la vez limitan o amplían el alcance de la protección de los derechos de los niños/as. Como ya hemos dicho, siguiendo también a Fraser, estas interpretaciones no son meras representaciones, sino que por el contrario configuran actos e intervenciones que recrean el escenario de posibilidad de acceso, provisión y garantía de los derechos de los niños/as.

De este análisis que hemos efectuado se desprenden algunas cuestiones que queremos remarcar a modo de conclusiones finales del capítulo. Por un lado, la presencia de una tensión irresoluble entre reconocimiento y distribución -las dos fases de la justicia social tal como lo entiende Fraser (1991)-. En el caso nos referimos a las políticas y programas analizados que ponen un énfasis más acentuado en la primer dimensión, articulando el discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes con perspectivas individualistas que resultan implícitamente contradictorias de la propia perspectiva de derechos (Llobet, 2009). En vinculación con esto, advertimos también una cierta tendencia de los programas a la despolitización de las necesidades infantiles, en tanto se aprecia una escasa problematización y/o ausencia de las cuestiones vinculadas a la desigualdad social en la que están inmersos los niños/as.

Por otro lado, señalamos como un aspecto problemático el carácter “natural” y “evidente” que tendrían las necesidades infantiles para el mundo adulto, lo que impide el cuestionamiento de sus alcances así como las modalidades de intervención legitimadas frente a ellas. En particular, observamos una creciente profesionalización de las necesidades infantiles, que quedan ahora en manos de expertos (vinculado a la resolución de problemáticas individuales), pero continuando esa ausencia de problematización derivado de la permanencia del carácter “natural” y obvio de las necesidades infantiles. Esta naturalización, por su parte, comprende además una serie de supuestos y presupuestos generizados que terminan por acentuar la desigualdad de género.

Nuevamente aparece también en el análisis de los cruces de interpretaciones por parte de los actores, afirmaciones enmarcadas en un discurso con pocos puentes de comunicación y consenso, atravesados por claros tintes ideológicos y de disputas de legitimidad. Ese carácter dicotómico es a su vez alimentado muy especialmente por el atravesamiento ideológico, que no es explícito sino recubierto por una legitimidad neutral o avalorativa. De este modo, los actores parecen apreciar un programa u otro en función de un posicionamiento político previo, lo que se vincula además con los intereses propios del actor, que pocas veces se pone en juego o resulta manifiesto.

Capítulo 4: Institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires: sentidos, disputas y apropiaciones.

Este capítulo pretende mostrar el carácter dinámico del proceso de institucionalización de los derechos, a través de las distintas interpretaciones, significaciones y disputas de los actores locales alrededor de las transformaciones y adecuaciones institucionales del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires.

Para tal fin, dividiremos el presente capítulo en distintos apartados vinculados a los tipos de actores que hemos detectado como centrales en este proceso, atravesados además por dimensiones que visualizamos como relevantes para su comprensión. Estas dimensiones son: la profesionalización¹⁶² de la intervención social, la juridicización y la (des)judicialización¹⁶³, la tensión entre la masividad y la individualización o entre la universalidad y la focalización y/o especialización¹⁶⁴. También señalaremos puntos de conexión entre la diversidad de interpretaciones y significaciones de los distintos grupos de actores, intentando aportar a una mirada relacional que de cuenta de las relaciones conflictivas, de debate y negociación.

En un primer acápite abordaremos la posición, sentidos y definiciones de la sociedad civil en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires; en segundo lugar, las transformaciones alrededor de los organismos y actores judiciales; en tercer lugar, los debates al interior de los organismos administrativos.

¹⁶² Al referirnos a la profesionalización queremos significar el proceso por el cual se traduce la gestión social en general y de la infancia en particular, en una necesidad a ser abordada por determinados especialistas, con sus consecuentes saberes e instituciones que aparecen como prioritariamente legitimados.

¹⁶³ En cuanto a la juridificación y judicialización, nos referimos al proceso paralelo que supuso la globalización jurídica de los derechos en las relaciones sociales. El mismo implicó al menos dos aspectos: un primer aspecto signado por el uso creciente del poder judicial para resolver problemáticas de índole social, y un segundo aspecto basado en el uso creciente del derecho y el discurso jurídico -pasando las relaciones sociales formadas generalmente sobre reglas autónomas e informales a ser texturadas por reglas legales formales- por un abanico amplio de actores que no se reducen al poder judicial, sino que abarcan a funcionarios políticos, movimientos sociales y actores individuales (Sieder, 2010). En lo que respecta específicamente a la infancia, la judicialización de la intervención social respecto de los niños ha sido una de las críticas centrales al sistema de patronato, acarreado como ya enunciamos y profundizaremos aquí, otras problemáticas y consecuencias.

¹⁶⁴ Con esta tensión queremos significar la ambivalencia que supone la aplicación de un sistema particularizado, atendiendo a demandas singulares de vulneración de derechos a la vez que un abordaje masivo y generalizado.

Para este capítulo hemos utilizado especialmente como fuentes: las entrevistas a informantes claves,¹⁶⁵ las notas de campo de las jornadas provinciales del sistema de protección de derechos a las que he asistido,¹⁶⁶ las publicaciones de los organismos no gubernamentales¹⁶⁷ y gubernamentales, los informes de gestión oficial, y las publicaciones en la prensa oficial del gobierno de la provincia de Buenos Aires y en medios masivos de comunicación.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Cuyo listado detallado obra en el anexo 1. Se ha tomado para cada apartado las entrevistas con pertenencia a ese sector, para en el apartado final del capítulo hacer un cruce de esas narrativas. Además, como ya mencionamos con anterioridad, muchos de los actores entrevistados tienen múltiples inscripciones institucionales y personales. En esos casos, tratamos de centrarnos en la pertenencia que el propio actor consideraba como central.

¹⁶⁶ 1) Seminario: “¿Cuál es el papel de los municipios en las políticas de infancia y adolescencia?” Organizado por CIPPEC y UNICEF. Fundación Navarro Viola. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 20 de octubre de 2010. 2) Encuentro Provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, Morón. 17 de noviembre de 2010. 3) Jornada de Intercambio y Formación entre los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y el Observatorio Social Legislativo. Universidad Nacional de Lanús. 26 de Agosto de 2011. 4) Jornada “De la ley 26.061 a los sistemas de protección local. Una mirada de los trabajadores”. Organizada por la Junta interna de ATE-SENAF y Consejo Directivo de ATE Capital. Ex Centro Garrigós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2011. 5) Jornada “Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento”. Organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Salón auditorio de IOMA (Instituto de Obra Médico Asistencial). La Plata. 8 de noviembre de 2011. 6) Primer Encuentro de Consejos Locales de Niñez, ley 13298. Organizado por el Observatorio Social de Niñez de la provincia de Buenos Aires. Colegio de Abogados de La Plata. 18 de noviembre de 2011. 7) “Universalizar Políticas, Proteger a la Niñez. Inauguración del Observatorio Social”. Ley 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Colegios Profesionales Provincia de Buenos Aires. La Plata, 21 de diciembre de 2010.

¹⁶⁷ Se han utilizado fundamentalmente las publicaciones: Revista Primer Tiempo (Foro por los Derechos de los Niños y Adolescentes); La Pulseada (Hogar Padre Carlos Cajade). También las publicaciones electrónicas subidas a las páginas webs de distintas organizaciones: www.redbahogares.com / www.pelotadetrapo.org.ar / www.foroporlosderechos.org / apdn-laplata.blogspot.com

¹⁶⁸ Especialmente utilizamos para este capítulo la prensa oficial del gobierno de la provincia de Buenos Aires (<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/index.php>) / Portal de noticias de la provincia de Buenos Aires – Argentina (www.portalba.com.ar) / Diario provincial El Día / Diario Página 12 / Clarín / La Nación.

4.1 Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires.

a. “Sociedad Civil”¹⁶⁹ e Infancia

En este primer apartado daremos cuenta del conjunto de actores de la sociedad civil que han tenido incidencia en el proceso de institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires, mostrando sus lecturas singulares, sus atravesamientos institucionales, de qué modo construyen posiciones y narrativas autorizadas y de qué modo inciden en el escenario político.¹⁷⁰

Para empezar, haciendo un poco de historia, vemos como las organizaciones sociales vinculadas a la infancia han influido de modo constante en este campo desde sus inicios. Así, en el ámbito nacional, Zapiola por ejemplo (2007, 2008) ha retratado cómo desde los orígenes de la ley 10.903 e incluso con anterioridad a ésta, las Organizaciones de la Sociedad Civil ocupaban un lugar privilegiado. Tanto así que la ideología positivista de la que se embebía en parte la ley Agote, no podría entenderse sin la conjunción con otra ideología marcada por la religiosidad y el liberalismo, que aportaban estas organizaciones, especialmente las orientadas a la caridad y beneficencia (Ver también Villalta, 2004).

Esta realidad no fue ajena a la provincia de Buenos Aires. Desde inicios de siglo, el patronato fue “compartido” con organizaciones dedicadas al trabajo con la infancia, en especial en aquello que tuviera vinculación con su asistencia directa y su alojamiento en hogares convivenciales, a cargo de esas organizaciones.

Este entrecruzamiento entre Estado y organizaciones no es, por tanto novedoso. Las primeras organizaciones que se plantearon una vinculación entre infancia y derechos

¹⁶⁹ El concepto de sociedad civil ha sido encomillado en tanto no se trata de un concepto en absoluto unívoco. Contrariamente a ello, este concepto ha recibido múltiples significaciones y debates de lo más amplias, lo que lo ubican como una noción altamente polisémica. En efecto, el concepto de sociedad civil ha sido abordado teóricamente, desde las tradiciones más antiguas que trataban de separar la sociedad de la naturaleza, por ejemplo los teóricos que fundamentaron el contrato social (Locke, Rousseau, Hobbes), pasando por Kant, Hegel y Marx en la teoría moderna. Como es sabido, este concepto fue revisitado y revitalizado a través de Gramsci, al cuestionar la idea de sociedad civil y proponer la de sociedad política.

¹⁷⁰ Si bien nuestro objetivo inicial se basó en reconstruir este mapa de organizaciones, sus definiciones y debates alrededor del proceso de institucionalización de derechos, cierto es que lo máximo a lo que podemos aspirar en esta tesis es identificar algunos actores, integrantes de este campo, con sus propias definiciones y singularidades, mas no la pretensión de contar con un diagrama global que reúna todo el campo organizacional. Nuestro propósito encuentra límites en la propia metodología utilizada y en los actores accesibles a ser entrevistados, que no dejan de aportar su mirada singular y no siempre equivalente a su posición institucional. Esta salvedad es aplicable a todos los tipos de actores reseñados en el presente capítulo.

fueron, como es sabido, las organizaciones de derechos humanos, en particular, Abuelas de Plaza de Mayo y la APDH, a cuya labor inicial se debe la importancia que cobrara el tono general con el que se interpretara la CDN en nuestro país. En la década de los '80, especialmente a finales de ésta, encontramos a su vez el incremento en la cantidad y diversidad de organizaciones que tienen como objetivo principal el trabajo con niños/as y adolescentes. Estas organizaciones se agruparán ahora especialmente en torno a la problemática de los niños en situación de calle, problemática que empieza a adquirir mayor visibilidad en esta época. Así es como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO),¹⁷¹ comienzan a posicionarse como actores claves del campo, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Se reclama a través de estas organizaciones, dos cuestiones centrales: por un lado, la necesidad de contar con un Estado protector y garante de condiciones mínimas de vida para todas las personas y en especial para los niños/as; y por el otro, la exigencia de mayores garantías jurídicas y respeto de los derechos humanos de los niños y niñas. Articulando así la expresión de demanda por los derechos de los niños con problemas sociales generales, fundamentalmente el trabajo y la educación (Padawer y otros 2009).

Un objetivo adicional que se proponían tales organizaciones residía en reducir el carácter estigmatizante que pesaba sobre las instituciones que alojaban a niños/as en el marco de un cuestionamiento generalizado a la institucionalización de los mismos y los efectos que ésta produciría, ofertando una convivencia que suponían alternativa a la tradicional (Oyhandy, 2004: 55-56). Este cuestionamiento se profundizará en la siguiente década, con la emergencia del discurso de derechos que prolifera especialmente luego de la sanción de la CDN.

La década del '90 profundizará la presencia de estas organizaciones sociales dirigidas al trabajo con niños/as desde distintos ámbitos. Esta presencia se produce además en el marco de una denostada institucionalidad estatal que generó cierto consenso tácito en el

¹⁷¹ El Frente Nacional Contra la Pobreza se constituyó en diciembre del año 2000, primero bajo el nombre de "Movimiento por la Consulta Popular", con el objetivo de organizar una consulta popular sobre la instrumentación de un seguro de empleo y formación, la asignación por hijo y la jubilación para aquellos que no tenían acceso a ese derecho. Ese Movimiento pasó a denominarse, en julio de 2001 FRENAPO, y llegó a estar integrado por 70 organizaciones sociales y 56 juntas promotoras de todo el país, bajo un fuerte liderazgo de la CTA. La consigna que los agrupó fue la de: «Ningún Hogar Pobre en la Argentina» y culminó en una elección popular en diciembre, con más de 3 millones de adhesiones.

que las expectativas de transformación radicaban en el sector de la sociedad civil. En efecto, abriendo el cuadro de contexto de la época, los movimientos sociales latinoamericanos pasaron entonces a ocupar el centro del escenario político, a partir de su activa resistencia a las privatizaciones, los programas de ajuste estructural y la retracción del Estado de Bienestar, desplazando a las élites tradicionales de los gobiernos (Zibechi, 2010).¹⁷² Es aquí donde aparecen nuevas formas de acción colectiva y movimientos sociales que escapaban a la conceptualización tradicional de éstos últimos (Scribano y Cabral, 2009). Estos nuevos movimientos comenzaron a posicionarse respecto de las problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social, generando nuevas demandas, experimentando diferentes formas de manifestarse y posicionarse frente al Estado (Guzzetti, 2006).

En palabras de una de las entrevistadas:

“(...) me crié en los 90 donde era ... el neoliberalismo en auge, eran todos corruptos, la política era para hacer plata y bueno, eso, era la realidad. Entonces se fomentaba la ONG. El cambio pasaba por la ONG (...)” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

Es en este momento también que se empieza a hablar ya no tanto de movimientos sociales sino de “organizaciones de la sociedad civil”, entrando en sintonía con el proceso del país y la región. En efecto, este concepto, se inserta en el ámbito de las políticas sociales, partiendo de su homogeneidad, en los ‘90, respondiendo especialmente a los lineamientos del Banco Mundial para la generalidad de este campo. Se advierte que este concepto que pretende ser homogeneizador (agrupando tanto organizaciones de base, como agrupaciones religiosas, de caridad, y movimientos sociales), busca además eliminar la idea de conflicto e instalar en su lugar un concepto neutro para describir las organizaciones que formen parte de una sociedad armónica donde los conflictos pueden y deben resolverse en forma de consenso y, por lo tanto, en

¹⁷² Es importante mencionar también que en lo que hace a las intervenciones y prácticas estatales de la época, las mismas estaban atravesadas por la focalización, el subsidio, la demanda y la tercerización de políticas sociales, marcando una tendencia del Estado en delegar la gestión de los programas sociales a actores y Organizaciones No Gubernamentales (Santillán, 2011). Somos partidarios, en este sentido, más que de hablar acerca de un estado adelgazado, en retiro o extinción como se generalizó en los análisis dominantes del régimen neoliberal, de comprender que se trata de una complejización “del entramado de relaciones entre lo público y lo privado, dando lugar a una inédita configuración de actores sociales y políticos” (De Marinis, 2005).

diálogo con el Estado devenido en figura central, pero ahora ya no como blanco de la protesta sino como aliado (Zibechi, 2010).¹⁷³

La mayoría de los entrevistados hace referencia a que frente a este panorama, donde “lo nuevo” pasaba por colaborar con el Estado, mediante la ejecución de acciones que le eran propias a éste, pocas organizaciones que pretendían una transformación social “en serio” lograron sostenerse. En efecto, se puede apreciar como en este período se reinventaban figuras de colaboración entre entes privados y públicos, que no eran nuevos sino reediciones de otros dispositivos, de muy larga data¹⁷⁴ (Zapiola, 2007 y 2008).

Por un lado entonces, el Estado aparece como aliado de algunas organizaciones; mientras que por el otro algunas voces se alzan reclamando transformaciones, pero ocupando un espacio marginal.

Lo que aparece como numéricamente central en la región, pero en particular en la provincia de Buenos Aires, son las organizaciones que cuentan con hogares convivenciales para niños/as y adolescentes. Empieza además a vislumbrarse un mayor protagonismo que van asumiendo las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la promoción y cuidado de los niños. Paralelamente, la necesidad de albergar niños se incrementó, en efecto, al mismo tiempo que el Estado reducía el gasto público, convirtiéndose la sociedad civil en el actor que reemplazaba al Estado brindando respuesta a la problemática de los niños/as sin hogar y/o privados de cuidados parentales por razones de distinta índole (Dona y Gómez, 2009). Reemplazo paradójico, en tanto estas mismas nuevas organizaciones en realidad pasan a recibir subsidios del mismo Estado para brindar la asistencia que ya no se proveerá de manera directa. Existe

¹⁷³ Este concepto de “sociedad civil” es ampliamente flexible y abarcativo, comprendiendo desde grupos comunitarios hasta clubes deportivos, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y religiosas, sindicatos y casi cualquier colectivo de cualquier sector social. En todo caso, con este concepto se busca la colaboración entre instituciones de clases sociales que tienen intereses antagónicos y la articulación entre ellas y el Estado. Se trabaja ya no con clases sociales, o con sectores populares o instituciones, sino con “actores sociales”. No se trata sólo que la sociedad civil aparezca mencionada sólo por “defecto” (si debe haber menos Estado, debe haber como consecuencia, más sociedad civil), sino que su propia cualidad deriva a su vez de aquella que hace rechazar al Estado: la política. (Cunnil Grau, 1995).

¹⁷⁴ Ya hemos mencionado como esa mayor presencia de las organizaciones en la década del ‘90 fueron producto tanto de las acciones estatales en ese sentido, pero también de las propias organizaciones que se vieron favorecidas por subsidios para llevar adelante su accionar. Como menciona Santillán (2011), esto es especialmente aplicable a las guarderías maternas, los jardines comunitarios y los centros de apoyo escolar del Consejo de la Familia y el Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires, y más adelante el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR).

ahora, un desplazamiento del lugar histórico que ocupaba el Estado en la intervención directa en los problemas que se presentaban, hacia un tipo de funcionamiento como motivador y fiscalizador de organismos no gubernamentales (Grima y Le Fur 1999: 172), más que como articuladores o demandadores de la presencia del Estado (Villalta y Llobet, 2011). Se advierte aquí también un fuerte contenido ideológico que atraviesa el campo de las organizaciones, que comienza a dividir a modo de frontera, la “cosmovisión neoliberal” de un lado, y los que deseaban la transformación, del otro.

b. Delimitando el escenario ¿Qué organizaciones juegan en el proceso de institucionalización de los derechos de la infancia en la provincia de Buenos Aires?

Con el advenimiento del discurso de derechos y su inclusión como eje aglutinador de las políticas sociales de América Latina y Argentina respecto de los niños/as, y en sintonía con la construcción de un “frente discursivo” (Fonseca y Cardarello, 2005) de apariencia unificado, que reclamaba la superación del patronato y la implantación del modelo de derechos, comenzaron a visibilizarse nuevos actores al interior del sector de las organizaciones.

Es importante aclarar que partimos de considerar el “mundo de las organizaciones” no como un campo aislado en sí mismo,¹⁷⁵ ni tampoco como homogéneo y/o ingenuo, sino que por el contrario pretendemos dar cuenta del posicionamiento, representaciones y acciones de algunos de sus integrantes –con intereses y posicionamientos propios-, en su vinculación con el Estado, las políticas de infancia y la inclusión del enfoque de derechos en los sistemas de protección (Llobet y Villalta, 2011).

Tal como lo mencionamos en el apartado anterior, la mayoría de los entrevistados refieren el efecto devastador que habría tenido la década neoliberal para los movimientos sociales en general, a lo que no escapaban aquellas dedicadas al trabajo con niños/as. Sólo pocas organizaciones se sostuvieron, y en el ámbito de la infancia, aquellas que sobrevivieron, se transformaron en su gran mayoría, en hogares convivenciales.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Eso se demuestra incluso con la hibridez de la mayoría de los entrevistados, que participan de una organización de la sociedad civil, al mismo tiempo que integran el poder judicial o son funcionarios o trabajadores de algún organismo de gestión vinculado a la infancia.

¹⁷⁶ En la provincia de Buenos Aires existen aproximadamente 165 hogares convivenciales y 341 centros de día (publicación www.redbahogares.com, abril de 2011).

Todo lo que quedó en el medio, lo que no se murió, lo que no se ultrajó, terminó en un hogar de una Organización No Gubernamental. (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Estos hogares, siguiendo con el relato de los entrevistados, no formaban parte en su totalidad del *frente discursivo* de la protección integral, sino que por el contrario se oponían en algunos casos a la sanción de una nueva legislación e institucionalidad. Por tal razón se dieron su propia constitución de red de hogares y centros de día de la provincia de Buenos Aires (RedBA) que agrupa a “aquellos lugares donde se brinda asistencia y bienestar a personas en situación de riesgo social” (según página web www.redbahogares.com).¹⁷⁷

También aparecen como actores relevantes algunos colegios profesionales, como el colegio de psicólogos y el de abogados, aunque en ambos casos se menciona que las cuestiones referente a derechos humanos en general y de los niños en particular han tenido un espacio marginal dentro de las preocupaciones de las organizaciones.

Así dice uno de los entrevistados:

El Colegio de Psicólogos fue creado en el '88. Fuimos una camada que éramos todos, en la comisión directiva fundante, militantes comprometidos con Derechos Humanos, y por eso a los dos años siguió una jornada en el '90, para discutir la adecuación a la Convención. Después ese grupo perdió la conducción, vino un grupo más conservador. Mismo la Secretaría de Derechos Humanos se suprimió, un consejo directivo la suprimió. Y había muchos colegas, no con mala leche, pero quizás totalmente desentendidos del tema, que planteaban: “¿Qué tiene que ver la psicología con los Derechos Humanos?, ustedes son necrófilos, plantean la muerte, tenemos que pensar en el futuro”. Todo tema ideológico, de generaciones jóvenes muchas veces, que ni registro. Ahora retomó una conducción, hace un par de años de vuelta, que se compromete con Derechos Humanos y ahí es cuando me convocan nuevamente a representar al Colegio en el Foro. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

¹⁷⁷ Como objetivos de esta red se mencionan: Lograr una política de niñez de promoción y protección donde el verdadero protagonista sea el niño; Defender los derechos de los niños/niñas y adolescentes; Evitar la delincuencia Juvenil; Evitar el trabajo Infantil; Evitar el consumo de drogas; Evitar el consumo de alcohol; Evitar la deserción escolar. Está presidida actualmente por Gustavo García, presidente de Hogares Don Bosco.

Aparecen también en escena algunas facultades de universidades nacionales, como la Universidad Nacional de La Plata (en adelante, UNLP), en especial la Facultad de Trabajo social, la Facultad de Psicología y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. En particular, surgen espacios académicos, como el Instituto de Derechos del Niño y la sección de niñez del Instituto de Derechos Humanos, ambos de la UNLP.

Una cuestión interesante que retomaremos luego es cómo algunos sindicatos, como ATE, CTA, SUTEBA (docentes), empezaron a pisar con fuerza en este escenario. Aparece como algo novedoso en tanto los sindicatos surgen como organizaciones características de la conformación de los movimientos sociales tradicionales, atados fundamentalmente al reclamo por mejoras en las condiciones de trabajo de los trabajadores y no tanto a otras problemáticas específicas, como las de la niñez. Se manifiestan así disputas respecto de la legitimidad para hablar en nombre de los niños/as y representarlos en sus derechos. Algunos cuestionarán así la posibilidad de que sean los gremios los que se constituyan en actor central de las políticas de infancia, al no contar con un contacto directo con niños/as, que es lo que brindaría legitimidad en la representación de los niños para hablar por ellos y clamar por la exigibilidad de sus derechos. A eso se le sumaba el carácter “excesivamente politizado” o “ideologizado” que pesaría sobre tales gremios de trabajadores, que en algunos casos, como bien se señala en el fragmento de entrevista citada a continuación, desalentaba la articulación con otras clases de organizaciones, más ligadas a lo asistencial y posicionadas desde la “neutralidad” frente a las problemáticas que atravesaban niños y jóvenes.

El tema niñez era, hasta que aparece el Foro y la nueva ley, un tema para especialistas, para los que decíamos niñoólogos o para organizaciones que tuvieran una ONG que tuviera chicos. Nadie más podía hablar de niñez. Porque si no tenías un hogar no podías... y nos ha pasado... entonces eso se rompió porque todavía sigue estando ese prejuicio, pero ahora está más legitimado que cualquiera puede hablar de niñez desde cualquier profesión, entendiendo desde una visión de humanidad, de sociedad. Después lo que pasó era, bueno si ahora todos hablamos del tema niñez, pero *de quién es el tema niñez* o quien trabaja más por los niños. y ahí aparecen montones de nuevas organizaciones que disputaban al Foro... porque detrás del Foro está la CTA, como si la CTA fuera el cuco...(...). (Entrevista Nro. 1, profesional OSC) (el remarcado es nuestro).

En un primer momento la disputa al interior de la sociedad civil se habría dado alrededor de quiénes podían ser los actores legitimados para incidir en el campo de las políticas de infancia. Esa disputa pasó entonces por desmontar la idea de que se trataba

de un tema exclusivo de especialistas, los llamados “niñólogos”, para comenzar a visualizar un campo plural y de multiplicidad de movimientos y perspectivas. Por otro lado, luego de “saldada” esa discusión, abriendo el tema a la participación de otros actores ajenos a la especialización profesional, la disputa pasó por debatir cuáles de las organizaciones se constituían como actores válidos, legítimos, para incidir en este campo. Es decir, la disputa pasaba tanto por el tipo de organizaciones como por la constitución de los actores legitimados para hablar, representar y defender “mejor” los derechos de los niños.

Por su parte, otros gremios de profesionales como la Asociación Judicial Bonaerense (AJB), el colegio público de abogados provincial, la Asociación de Personal Legislativo (APL) jugaron un papel importante también en la conformación y consolidación del frente discursivo.

Más adelante (en el 2007) surgirá también el Observatorio Social Legislativo, como un espacio dentro de las cámaras legislativas provinciales, que logra convocar actores de otros ámbitos, como el académico por ejemplo. Estos actores quedaban un poco por fuera de la organización en red centralizada, que como veremos, se conformará alrededor del Foro por los Derechos de los Niños/as al que nos referiremos seguidamente.

Por último, aparecen en este proceso de institucionalización de los derechos de los niños/as, referentes individuales que además de formar parte de organizaciones clave, se destacan por su resaltado papel en el campo. Nos referimos al sacerdote Carlos Cajade, a Alejandro Morlachetti, y a Adolfo “Fito” Aguirre. Los dos primeros estaban al frente de dos hogares convivenciales, ubicados en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (Hogar de la Madre Tres Veces Admirable y Hogar Pelota de Trapo respectivamente) que constituirían un poco el símbolo, la “mística” de este proceso. Esta cuestión de los liderazgos, con referencias personalizadas, es una nota que recorre la mayoría de las organizaciones, pero que se acentúa en el caso de las organizaciones de infancia. Retomaremos esto también más adelante.

La mencionada Fundación Pelota de Trapo,¹⁷⁸ constituye una organización que también juega sus fichas en este campo de un modo particular en tanto se posicionan desde un

¹⁷⁸ La Fundación Pelota de Trapo es una organización que desarrolla desde hace más de 30 años, en los partidos de Avellaneda y Florencio Varela, una serie de programas destinados a niños y jóvenes en

lugar crítico hacia la transformación normativa, suponiendo que ésta sería vacía de sentido e inocua para lograr la transformación de las condiciones sociales y económicas de los niños y adolescentes.

“La nueva ley del niño no propone un modelo superador que solucione el mayor problema: la pobreza. La ley viene a dar una respuesta, entonces sólo a un aspecto limitado de situaciones violatorias de los derechos de los niños: la internación, pero no da respuesta a los problemas que afectan a la mayoría de la población infantil. (...) El problema es que el Estado no tiene políticas ni para una situación, ni para la otra. Entonces no es que se está abandonando un sistema por otro superador, se están implementando algo peor: el desamparo. Nadie ni nada”.¹⁷⁹

Lo desarrollado hasta aquí no puede comprenderse cabalmente sin la conceptualización de este grupo de organizaciones como parte del *frente discursivo* (Fonseca y Cardarello, 2005), que instala la idea de derechos, como transformadora *per se*. Es ese recurso de legitimación el que hace posible la constitución de tal frente como grupo que se supone homogéneo (ocultando o matizando la pluralidad y heterogeneidad que verdaderamente lo constituye). La construcción de dicho frente se asienta de este modo en un entorno de disputa por la legitimidad del campo, sobre la base de un consenso cuanto menos superficial, que ha priorizado determinadas voces al mismo tiempo que desecha otras que arroja a los márgenes. “Consensos” que además son atravesados por disputas ideológicas que son recubiertas por un manto retórico, emotivo, de supuesta neutralidad, a la que ciertamente los derechos de los niños abonan con su cuota emotiva y moral trascendental.

c. El Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud ¿“Todo dentro del foro, nada fuera de él”?

El “Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud” (en adelante, el Foro), empezó a tomar forma frente a la necesidad de generar un espacio de articulación para efectuar algunas demandas que aparecerán ahora como esenciales para lograr que el enfoque de derechos informe a las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires. Para constituirse como, en síntesis, un actor social capaz de articular, incidir y

situación de pobreza y abandono (Hogares, bibliotecas, escuelas, entre otros). Información extraída de su página web: www.pelotadetrapo.org.ar

¹⁷⁹ Palabras de Laura Taffetani, abogada, coordinadora de la Escuela de Educadores de la Fundación Pelota de Trapo y referente del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo en entrevista publicada en <http://www.auno.org.ar/leer.php/3536>. 21-12-07.

disputar la “propiedad” de la problemática de los niños/as en la provincia de Buenos Aires.

El Foro se constituye como una iniciativa que permite un “trabajo de consensos sobre las políticas destinadas a la niñez, adolescencia y juventud de la provincia, que reúne a Colegios Profesionales, Organismos de Derechos Humanos, Organizaciones de Trabajadores, Áreas Gubernamentales y Organizaciones Sociales, en la gestión directa del tema”.¹⁸⁰

Esta meta-organización se empezó a constituir a raíz de la sanción y posterior suspensión de la ley 12.607. Como antecedente directo del Foro encontramos, en septiembre de 2002, la conformación de una "Multisectorial por los Derechos de la Infancia", integrada por diversas organizaciones, sindicatos, colegios profesionales y organismos de derechos humanos. Se firma en este momento un pronunciamiento conjunto en el que, se exige que la Corte Provincial se expida por el fondo de la cuestión de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley mentada, que ya venía demorada desde hacía un año y medio.¹⁸¹

En esta misma línea es que empiezan a realizarse, especialmente en La Plata, seminarios y conferencias para debatir sobre el tema. Así es como en el año 2002 se realiza un seminario en la UNLP que los actores entrevistados coinciden en definir como decisivo, en función de la concurrencia plural y amplia, respecto de la adecuación de las prácticas a la Convención de los trabajadores en general y todos los actores de infancia.

“(…) Y ahí, en este encuentro, tuvo un rol protagónico el padre Cajade; también estuvo Morlachetti por el tema de la CTA de la parte de infancia, que siempre estuvo a cargo de él a través de su experiencia en Pelota de Trapo. Ahí se instaló más fuerte el tema, hicimos un lobby muy grande. Coincide el momento político en el que se logra por unanimidad aprobar, después de haber desarticulado la ley anterior, la última ley la 13.298”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

¹⁸⁰ Participan del Foro las siguientes organizaciones e instituciones: CTA, SUTEBA, CASACIDN, Culebrón timbal, Obra del Padre Cajade, ATE, Revista La Pulseada, Red por los Derechos de los Jóvenes, Fundación de Organización comunitaria, Cu.Ju.Ca, Agrupación Lucía Cullen, Asociación Miguel Bru, Colegio de Psicólogos de la Pcia. De Buenos Aires, Colegio de Asistentes Sociales y Trabajadores Sociales de la Pcia. de Buenos Aires, Distrito La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social-UNLP, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Desde Abajo Cine, Instituto por la Igualdad y la Democracia, entre otras. (Fuente: www.foroporlosderechos.org/quiénessomos).

¹⁸¹ Firman, entre otros, Estela de Carlotto (presidenta de CASADCIN, Comité Argentino para el Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño), Carlos Cajade, Eduardo Sigal, representantes de la Asociación Judicial Bonaerense y otros gremios nucleados en la CTA, autoridades y docentes universitarios.

El Foro se termina de conformar en el mes de agosto de 2004, previo a lo cual se generó un proceso de articulación, coordinación y consensos entre diferentes organizaciones políticas, sociales, gremiales y profesionales.

Planteado originalmente desde la CTA, rápidamente excedió su marco y comenzó a ser el espacio de otras organizaciones, de carácter mucho más amplio y plural.

El Foro es Foro, la CTA compone el espacio. Cuando nosotros estábamos separados, éramos uno+uno+uno, hubo que crear algo más arriba. El Foro está compuesto por la CTA, por ATE, por SUTEBA, por AJB, por CASACIDN, por Madres, por Abuelas, por H.I.J.O.S, por SERPAJ, por Comisión por la Memoria, etc. (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Así comienza el foro a contener expresiones plurales unidas por algunos ejes que lograron ponerse en común: la derogación del Decreto-Ley 10.067, la aprobación de una ley de promoción y protección de derechos y la instalación de la asignación universal por niño/a. Estos tres puntos expresan los acuerdos posibles, los que generaban menores conflictos entre las organizaciones que se sumaban al Foro.

Nosotros nos unimos como Foro por tres cosas, este fue nuestro pronunciamiento: por la derogación del Decreto Ley, por la aprobación de una ley de promoción y protección de derechos y por la asignación universal. Esos eran los tres puntos, quizás por cuatro ya nos peleábamos, estos tres no unió. El Decreto ya fue, ahora estamos por la plena aplicación de la ley de promoción y protección (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Nosotros en el Foro siempre decíamos que había como tres ejes que acordábamos y un cuarto eje ya no entraría. Porque con los sectores católicos, estaba el tema de interrupción de embarazo, que ese tema lo sacamos para evitar conflicto. El tema de diversidad sexual, todos esos temas que los compañeros “progres” católicos, no estaban en condiciones de discutir, no podían o no querían. Entonces para evitar conflicto había temas que los sacábamos directamente de la agenda, porque sabíamos que eran irritativos e iban a provocar conflictos. Entonces cuando se funda el Foro no pusimos tres ejes: uno era la derogación del patronato, de la ley de la dictadura que sigue vigente todavía; el otro era la asignación universal, que todavía discutimos si se logró o no se logró, los compañeros más kirchneristas dicen que sí y otros compañeros dicen que no. Hasta la ruptura de la CTA convivíamos sectores kirchneristas y no kirchneristas, ahora, después de la ruptura de la CTA, se dividieron las aguas más fuertemente, lo cual también afecta al Foro (..) (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Es interesante resaltar aquí cómo el consenso se limita a ciertos temas, la asignación universal, la derogación del patronato y la aprobación de una ley de protección de derechos. Las dimensiones de género, por ejemplo, no parecerían ser objeto de

transformación ni ampliación de derechos. Vemos así como se construye un espacio en permanente disputa, donde se compite constantemente por establecer interpretaciones alrededor del contenido de los derechos. Más allá aún, no sólo se excluye determinados temas del marco de consenso legitimado, sino que la diversidad de posiciones no llegan a transformarse en un espacio de contienda, al no evidenciarse de modo explícito¹⁸². Por el contrario, la opción que parece viable en este modo de construcción, es eludir el tratamiento de un tema, que bien podría ser un espacio de contienda. Se trata de un consenso basado en acuerdos superficiales, que al mismo tiempo, oculta conflictos sustantivos, produciendo nuevas formas de exclusión.

Desde otro orden de ideas, aparecen también como centrales para esa articulación de objetivos, figuras emblemáticas, que lograban coordinar el trabajo de todas las organizaciones, de modo conjunto. Nuevamente las figuras individuales que daban coherencia al colectivo se hacen aquí presentes en las narrativas de los actores.

Cajade,¹⁸³ que fue uno de los fundadores del Foro de infancia y uno de los primeros que empieza a mover los hilos. Y empezamos una coordinación con la asociación judicial bonaerense, con ATE, SUTEBA y el padre Cajade, entramos a conectarnos con ONG y con organizaciones. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC, integrante de una ONG de carácter provincial y del colegio de psicólogos de la provincia de Buenos Aires).

Fito Aguirre¹⁸⁴ (...), como es muy político...él fue en realidad el fundador del foro. Entonces, siempre tuvo la cabeza más estratégica, y cuando estaba acá, era el armador, fue el que conectó los colegios profesionales con los gremios. Bueno, él como había sido diputado, tenía todos los vínculos políticos de los distintos bloques, conocía de legislación... (Entrevista Nro. 1, profesional OSC)

Para garantizar estos objetivos, el Foro se dio una forma de construcción particular, como un espacio de encuentro abierto a todos los que compartieran estas premisas fundacionales. Por esa razón, sectores que impulsaron este modo de organización,

¹⁸² Resultó sugerente, de hecho, que para que alguna posición discordante emergiera de las narrativas mayoritarias, fue necesario realizar preguntas directas respecto del tema porque de otro modo era naturalizado el consenso sobre algunos temas y se eludía abiertamente hasta la reflexión respecto de porqué otros temas quedaban excluidos del espacio interpretativo.

¹⁸³ Se refiere a Carlos Alberto Cajade, sacerdote de la arquidiócesis de La Plata, que fundara el hogar para chicos en situación de calle de esa ciudad “Hogar de la madre tres veces admirable” y se convirtiera en uno de los referentes del campo. Falleció en el año 2005.

¹⁸⁴ Adolfo Aguirre, apodado “Fito”, fue diputado por la provincia de Buenos Aires, en 1997, desde donde impulsó la aprobación de la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez. Fue uno de los fundadores del Foro por los Derechos de la Niñez en la provincia de Buenos Aires en 2004. Actualmente es Secretario de Relaciones Internacionales de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

refieren haber eludido deliberadamente “institucionalizar” el Foro mediante alguna figura jurídica, estatuto o jerarquía preestablecida. “(...) Como es de todos, a la vez no es de nadie. Como no es de nadie no se puede comprar, cooptar o apropiarse por ningún gobierno, sector político o económico” (Revista Primer Tiempo, Año 1, Nro. 1, 6 de octubre de 2007, pág. 3).

Los mismos entrevistados que forman parte del foro refieren que esta forma de construcción fue una fortaleza y una debilidad a la vez:

“La fortaleza y la debilidad del Foro es la misma. Porque la fortaleza del Foro fue que fuera un foro, sin cargos, y donde todo el mundo pudiera entrar y salir en cualquier momento y que se sostuviera sólo con una idea. Pero también es su debilidad porque cuesta muchísimo más mantenerlo en el tiempo. Porque la fortaleza del foro es ser una práctica política nueva, pero también es su debilidad porque no es fácil de seguir el ritmo y no es una práctica, ni siquiera la CTA está acostumbrada a tener la dinámica del foro, por lo tanto a veces banca, a veces no. Y eso...yo creo...así como el foro en algún momento. Pero el foro no como decir un club de barrio o una ONG...el foro como un espacio donde todos nos juntamos para lograr lo que queremos” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“No hay una 'cabeza', más allá de que haya conducción, nosotros no tenemos elección, ni votación de nada. Por suerte se da a partir de la práctica o del conocimiento o del laburo constante, acá participan todos lo que quieran participar, es más, abrimos los brazos y decimos “vengan y participen, sùmense”, de todos los sectores políticos, de todos los sectores ideológicos. En general, sabemos que vienen algunos y se van, pero no le cerramos la puerta a nadie, digo, si nos sentamos con el PRO nos sentamos con el PRO, no le cerramos la puerta a nadie. Más bien, que el PRO no se sienta con nosotros, pero no se la cerramos, como para hablar de algún espacio de “derecha”. Estamos con todas las iglesias, la que más cerca tenemos es la Pastoral Social, la Iglesia no ortodoxa, muchos pastores, y hay algunos de Cáritas que participan del Foro. De hecho tenemos, a nivel provincial, una organización que es de Cáritas que participa. (...)” (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Hay cierta pretensión de constituirse en “EL” portador de la voz por los derechos de los niños/as y jóvenes de la provincia de Buenos Aires, subyaciendo la idea de que toda articulación tiene que ser posible, tiene que traccionarse hacia el Foro, ya que la unión se da por los objetivos, que estarían por encima de todo marco político e ideológico. Hay un conflicto y disputa permanente por quien se arroga esa voz legitimada, única, homogénea.

“Cuando empiezan a crearse montones de otros espacios, otras organizaciones, asambleas, la pelea se divide. Entonces por un lado está bueno que se creen otros espacios, porque son en el marco de la ley, y eso es fantástico, es por lo que nosotros peleamos, pero por otro lado hace que estemos más diversificados y estemos perdiendo en los objetivos que queremos sostener. *Ganamos en lo*

discursivo, pero no estamos ganando en la materialización. Porque si vos estás dividido, el polo que queda fuerte es el que gobierna (...)" (Entrevista Nro. 1, profesional OSC) (el destacado es nuestro).

"Yo por un lado celebro nuevos actores que se sumen a la pelea pero lamento la división porque la mayoría de las veces se da este prejuicio... *si estamos por lo mismo...* de hecho la asamblea surge con los mismos objetivos, la aplicación de la ley de niñez. Es más, coordinamos en todo porque cada vez que hay que hacer una acción callejera nos llamamos y vamos juntos, porque no tenemos diferencias en realidad. Pero bueno también es importante que se hayan creado nuevos lugares desde donde dar estas peleas (...)" (Entrevista Nro. 1, profesional OSC) (el destacado es nuestro).

"Nosotros tenemos una cuestión de que no nos consideramos el ombligo del trabajo de niñez, ni nada. Reconocemos absolutamente todo el trabajo de niñez, lo que sí decimos, es que si nosotros atomizamos en varias partes no es lo mismo para lo que nosotros llamamos "el enemigo neoliberal", desde ese lugar creemos que tienen que bregar para acá, nosotros tratamos de incluir en este espacio, porque lo considerábamos un espacio muy amplio, muy grande, muy dinámico, y de hecho en realidad, las organizaciones se han ido nucleando y acercando. Algunas les pasa que quizás necesitan protagonismo y se relegan solas, pero bueno. Participamos de todas las actividades que otros desarrollen y vamos y acompañamos, pero como Foro, no estamos incluidos adentro de ninguna otra organización" (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Aparece en estas entrevistas una idea que empieza a cobrar fuerza en el campo simbólico de los derechos de los niños/as. Esto es la vinculación de los organizaciones por medio de un interés y objetivo que se sobreentendería, es idéntico en todos los casos. Se naturaliza así, so pretexto de la articulación homogénea, que existe un mismo interés, razón, objetivo en todas las organizaciones que integran el Foro, que se configura a partir de "estar todos contra el enemigo neoliberal". Una vez más este sobreentendido, sobre lo que abonaría a un enfoque respetuoso de derechos, se definiría sólo por oposición al "enemigo neoliberal", pero sin tener una significación precisa.¹⁸⁵

En este punto se entiende que quienes no se suman a esa meta-organización, es simplemente por querer "cortarse solas" o porque quieren mayor "protagonismo". Hay una dificultad de trabajar con la diferencia, de asumir los matices, bajo una manta de supuesta homogeneidad y uniformidad. Se parte de comprender que el foro es la única organización capaz de reunir las voces legitimadas respecto de los

¹⁸⁵ Lo que subyace es entonces la tensión con la pobreza, y no otras dimensiones como aquellas vinculadas al género y la generación, por ejemplo.

derechos de los niños y que por eso mismo todas sus acciones sólo pueden ser entendidas en tanto dirigidas a la protección y garantía de los derechos de los niños y niñas.

Recuperamos aquí la noción de “frente discursivo” que plantean Claudia Fonseca y Andrea Cardarello (2005). Dicho concepto resulta útil para analizar la temática de los derechos humanos en tanto procesos discursivos –epistemologías, instituciones y prácticas– que producen los sujetos políticos y que dan forma a sus blancos privilegiados de acción (Villalta, 2010b). Con este determinado modo de construcción del frente discursivo de la protección integral, en el caso, respecto del campo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, encontramos al menos dos estrategias salientes de este proceso. Por un lado, lo que ya mencionamos respecto a la agenda de problemáticas que se incluyen dentro de la lucha simbólica interpretativa, y los modos de exclusión de la discusión de otras. Por otro lado, lo novedoso que aparece en este apartado, refiere a una nueva estrategia de construcción del frente discursivo basada ahora en maximizar el acuerdo generalizado aparente alrededor de un planteo para nada implícito de lo que sería tal enfoque de derechos “no-liberal” en el que se encaballarían las demandas del Foro y que legitimarían sus interpretaciones por esa circunstancia misma, que queda indefinida. Hay, como vemos en el fragmento que sigue, una cierta creencia emancipadora *per se* de este conjunto de organizaciones. Y quien queda fuera es porque no forma parte de esa construcción de legitimidad no demasiado explícita, a la vez que eficaz.

“El foro sintetiza la organización de los sectores populares y comprometidos, que siempre sirven y son generadores de políticas beneficiosas para nuestros niños y niñas”.¹⁸⁶

En otro orden de ideas, es importante recalcar que el Foro no resultó ajeno al contexto político y social en que se consolidaba esta construcción, sino que por el contrario, el mismo fue marcando los lineamientos, tensiones y contradicciones de este espacio.

“(…) todo el embale que teníamos se empezó a fragmentar con la disputa nacional de la 125 en el 2007 y esos temas nacionales que pedían a todo el mundo que fueran soldados de la causa nacional y latinoamericana llevó a que la causa local y urgente que era la de los derechos de la niñez quedara en el último plano. Porque la

¹⁸⁶ Palabras de un integrante del Foro por los Derechos, en el quinto aniversario de su organización. En Revista Primer Tiempo, año 2 nro. 7, diciembre de 2009, contratapa.

fractura de la CTA arranca en el 2007. Que en realidad es la fractura de toda la sociedad. De todas las organizaciones. Lo cual es una cagada porque las peleas principales que tenía cada organización terminaron siendo secundarias. Que en definitiva no le modifican la vida a los pibes”. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“(…) se dividieron las aguas más fuertemente, lo cual también afecta al Foro porque el Foro se debilita después de la ruptura de la CTA. Los compañeros de la otra CTA, de alguna forma también se llevaron una porción del Foro con SUTEBA. (...) El Foro se parte. El Foro sigue llamándose igual pero con locales diferentes. Y este es un tema irritativo porque mis compañeros mismos del Foro histórico, no aceptan que el Foro se partió. Dicen: “El Foro es el único, es el mismo” y macana, no es el único, está partido. Aparte hay puentes. Creo, yo soy de la idea que la ruptura es más dirigencial, de cúpula, entre las bases nos seguimos juntando en todos los lugares lo mismo, nadie pregunta quién es CTA uno o de otro o cual Foro es de uno o de otro. Yo en ese sentido soy más dialoguista y me parece que no hay que mezclar las cosas. En las instituciones, en los barrios los problemas siguen lo mismo y las dos CTA siguen igual. Los militantes de uno y otro lado están ahí. Creo que a esos lugares no hay que llevar la discusión interna de la CTA. Pero sí afecta, obviamente afecta”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

De estas narrativas emergen algunas cuestiones interesantes: por un lado el desplazamiento del interés por problemáticas específicas, concretas y urgentes, como serían la de la infancia y sus derechos y por el otro, de qué manera incide la “fractura” de uno de los organismos promotores del Foro, enmarcado en un contexto de fuerte polarización política a nivel nacional y también provincial.¹⁸⁷ Si bien se da cuenta de esta ruptura, se hace presente en el discurso la necesidad de no dar cuenta de esa partición del Foro, ya que sigue haciéndose necesario pensar en un todo compacto y homogéneo, sin fisuras. Aunque se empieza a advertir, como vemos en el fragmento de entrevista aquí abajo, que esa polarización comienza a ser problemática también para el propio Foro.

El mencionado desplazamiento del interés de las organizaciones puede observarse a partir de una identificación de las problemáticas de la infancia con cuestiones más bien generales, globales, vinculadas a asuntos más estructurales (empleo, pobreza,

¹⁸⁷ Aquí se hace referencia a la fuerte polarización política que se acentúa a nivel nacional con la sanción de la Resolución 125, en el año 2008, al establecer un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación. Esta polarización tuvo repercusión directa en muchos ámbitos y niveles, de las cuales los gremios no resultaron exentos. Específicamente en el ámbito de la CTA, una de las organizaciones impulsoras del Foro, se conforman dos listas en las últimas elecciones gremiales y se dividen fuertemente las aguas al interior del sindicato y también del foro. De ahí en adelante se ahondó más aún la crisis – donde se desconocen mutuamente los resultados que proclaman “ganador” a cada uno de los representantes de esas dos listas (Yasky y De Micheli).

educación) que incidían directa o indirectamente en los niños, niñas y adolescentes. Actualmente ese interés se habría desplazado mayoritariamente a problemáticas más concretas, específicas, individuales, que aquejarían a los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, si bien no desconocemos que los temas más generales (y quizás menos propensos a debates encarnizados) hayan podido ser elementos de consenso más fluidos al inicio del proceso de institucionalización, cuando el Estado era claramente el “enemigo neoliberal”, lo cierto es que cuando esa frontera ideológica deja de tener una impronta tan marcada, la complejidad se mete en este escenario, y ya no será posible eludirla sin más. Es en este momento que esta complejidad, colmada de actores con múltiples interpretaciones y significaciones, en lugar de ser canalizada, disputada, se evita mediante dos estrategias básicas: una que ya mencionamos vinculada a la exclusión de la agenda de determinados temas “sensibles” al conflicto entre actores y problemáticas; otra que aparece como novedosa, el pasaje a la discusión respecto de cuestiones políticas de bases más amplias y generales, a cuestiones bien específicas. Subyace así la idea de que, por un lado se trata de problemáticas más asequibles, abordables, sin demasiado conflicto, ateniéndose además a orientar las acciones para garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección. De este modo, se gana en relación a las condiciones de implementación del sistema de protección, y por otro se pierde en acuerdos generales.

Hay una realidad que tiene que ver con una polarización del escenario político. Se creó un escenario donde está acá o estás contra acá y en el medio no hay nada y vos si quieres reclamar, como la otra vez que se hizo la marcha de la CTA, denunciando que sí pasan cosas, estás con el campo, estás con Alfonsín, estás contra el gobierno popular, contra todos. Entonces *tenés a la militancia distraída en esas peleas*, eso es lo que está pasando. ... (Entrevista Nro. 1, profesional OSC) (el destacado es nuestro).

Como ya mencionamos en el apartado anterior, al perderse la frontera ideológica clara que había entre neoliberales y “progresistas”, ello trae nuevas complejidades al campo que no son bienvenidas por las narrativas hegemónicas. No se trata entonces de mera polarización política e ideológica, sino también la pérdida de la protección que brindaba tener el enemigo afuera y con un disenso tan general como el de “neoliberales”.

d. Entre la academia y la militancia. Entre el “dialoguismo” y la oposición “saludable”

Un punto de discusión con algunas organizaciones de la provincia que generó cierta ruptura al interior de este campo -que como vimos dista de ser homogéneo- giraba alrededor de la vinculación entre la academia y la militancia, entre el “saber” y la “acción”, como dos ámbitos separados y no conectados entre sí.

Nosotros lo que nunca entendimos (y fue un momento de división acá en La Plata), era que haya institutos en la Facultad y que no tengan intervención directa en asesoramiento en la Legislatura, o intervención cuando están suspendidas las leyes (es decir, una actividad proactiva). Ellos son más de hacer cursos. Nosotros, por ejemplo con lo de la Ley 26.061 estuvimos abrazados en el Congreso, en la Ley 13.298 estuvimos en las comisiones, en la Ley 13634 acompañamos y después presentamos, asesoramos. Tenemos una actividad constantemente, no solamente en lo académico; esa es nuestra mirada. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

Sectores con narrativas afines al Foro, sostienen una mirada y/o perspectiva que apunta a que las organizaciones, para trabajar por la defensa de los derechos de niños/as deberían posicionarse políticamente, lo que implicaría tomar partido definido. Quien no se posiciona queda relegado al ámbito académico, y tildado de estar “fuera de la realidad”. Esta actitud militante además se entiende como una postura de “verdadera” defensa de los derechos humanos, construyendo legitimidad alrededor de ciertas actividades asociadas con la “acción directa” (movilizaciones, acciones de asistencia directa a los niños/as, pronunciamientos públicos) y no de otras, como las charlas, congresos, reuniones de debate, investigaciones.

A la vez se menciona esa posición política, “ideológica”, como por encima de otras posiciones políticas tradicionales. Los derechos de los niños serían derechos que estarían más allá de esta condición política, como si tuvieran un carácter trascendente o incluso, pre-político (Pilotti, 2001).

“Podemos pensar ideológicamente distinto, pero hay cosas que no tienen ideología, que es la vida de los chicos” (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

Existiría así un objetivo que aunaría todas las posiciones, que atravesarían todas las diferencias y estarían por encima de ellas. Permitiendo además una construcción articulada. Sin embargo, estos objetivos no parecen ser los mismos para todos, o al menos no son enunciados explícitamente con claridad.

Se solapa así que el contenido de los derechos de los niños, también implican una cierta disputa (Fraser, 1991). No hablar de ciertos temas (por ejemplo como algunos vinculados al género), ¹⁸⁸ dan cuenta que en realidad hay muchos posicionamientos respecto a qué constituiría una definición esencial de los derechos de niños y qué quedaría por fuera. Claramente hay una opción por esta forma de construcción de consensos que, como ya dijimos, elude algunos temas (de indudable importancia) y no se deja permear por los conflictos y/o debates, sosteniendo acuerdos superficiales.

(...) nosotros tenemos una manera de laburar, siempre ponemos el objetivo por encima de todas las diferencias. Esa fue la manera de hacer política que se construyó desde el foro. El objetivo por encima de todas las cuestiones partidarias (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

Este supuesto que concibe la posibilidad de homogeneizar las posiciones políticas pero no “ideológicas”, refuerza aún más la división de buenos y malos, de actores legítimos y otros que no pueden serlo, por vía de la exclusión de determinados posicionamientos, que quedan así invisibilizados. También define, de algún modo, la constitución de límites para lo que será considerado derechos de los niños y niñas y aquello que sería excluido de tal nominación y por ende de la legitimidad consecuente.

También se aprecia una discusión, en constante debate y tensión, sobre cuál debería ser el posicionamiento a asumir frente al Estado, oscilando entre el acuerdo consensuado, dialogado, y la denuncia.

(...) algunos plantean endurecer la crítica, sacar documentos críticos, denunciar, otro plantean que no, que hay que esperar, que no es momento, que hay que tratar de acordar. (...) hay empate técnico, hay que definir por penales, hasta ahora no se ha saldado. De hecho se sigue dialogando, todavía no hemos sacado ninguna acción, pero me parece que tampoco hay fuerza para hacerlo, hay que por lo menos, esperar que pasen las elecciones. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

“Si vos tenes débil la organización que era la más fuerte para dar la pelea en la provincia de Buenos Aires, qué te queda. Si vos tuvieras un gobierno comprometido con la implementación, no necesitas una organización fuerte pero no tenes. Hoy no tenes ni una organización fuerte ni un gobierno comprometido. (...) (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

¹⁸⁸ Una mención para hacer en este sentido, a título de ejemplo, es que el tema del aborto no punible, que ha afectado especialmente a adolescentes, no ha sido una bandera que activamente tomen las organizaciones de derechos de los niños. Esa cuestión ha quedado por fuera en tal caso, de lo que hegemónicamente se construye como derechos “defendibles” por las organizaciones.

Se advierte una polarización muy marcada, o se dialoga y se trabaja en conjunto entre las organizaciones y el Estado, o el Estado interviene sin la participación de la sociedad civil, que ahora se constituiría a partir de la denuncia. Sin embargo, al profundizar en esa imposibilidad o dificultad de diálogo se advierte la existencia de un Estado en distintas capas, contradictorio y heterogéneo (Haney, 2002) y que esa dificultad no abarca todas las áreas del Estado ni a sus múltiples representaciones, jurisdicciones, matrices de acción.¹⁸⁹

En la gestión Cafiero con todas las áreas, fue un ida y vuelta permanente, y ahora nada. (...) a veces hay acuerdos por fuera, reuniones, pero formalmente no hay, ni con el ministro, ni con el subsecretario. Por izquierda digamos, puede haber planteos o acuerdos. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

e. Voces silenciosas: algunas narrativas marginales sobre el proceso.

Como ya hemos mencionado esta pretensión del foro de constituirse en único actor referente respecto de las políticas de infancia, ha opacado o silenciado otras voces que también tienen incidencia en este campo, dándole una significación particular al proceso de institucionalización de derechos.

Se trataría de voces disonantes que se vuelven inaudibles (Tapia, 2011) porque no encuentran lugar en ningún circuito de comunicación y expresión dominante. Esto no entraría dentro del campo de producción hegemónica de la niñez, ni alcanzarían tampoco a constituir un movimiento alternativo.

En nuestro trabajo de investigación encontramos así que por un lado aparecía la organización Pelota de Trapo, como organismo que se ha manifestado explícitamente “en contra” de la modificación normativa. O mejor dicho, sostiene que la modificación normativa no producirá los cambios que se esperan y que no es allí donde las organizaciones deben depositar toda su energía y potencialidad de acciones e incidencia para lograr transformaciones sustantivas.

[con Pelota de Trapo] tenemos buena relación, pero hay ópticas diferentes, ellos hasta hoy siguen siendo muy críticos de la ley, si vos los escarbás dicen que no sirve para nada la ley. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

¹⁸⁹ Subyace así una disputa respecto de la legitimidad para incidir y dialogar respecto de las políticas de infancia. Así aparecen los Consejos Locales de Protección de Derechos (que merecen un estudio específico y profundizado), como marco institucional “adecuado” para plantear esos debates, tensiones, disputas y contradicciones.

Morlachetti es el referente de la CTA de infancia, pero nunca estuvo en el Foro, tenía diferencias ideológicas con el Foro (...) Siempre fue más trosko, nunca creyó en la ley, ni en el parlamento, pero acompañó. Él es como un viejo sabio, pero no cree en la legislación burguesa, en las leyes, no cree en nada de eso. Pero queda encerrado en su isla. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

La Marcha de los Chicos del Pueblo,¹⁹⁰ que impulsa mayoritariamente los integrantes de esta Fundación, también genera algunas controversias al interior del campo organizacional. Muchos integrantes de organizaciones afines al Foro (que surge de las mismas entrevistas realizadas y de la lectura de las publicaciones en los medios de comunicación) señalan la marcha como más propia de otra época, la “neoliberal”, donde estaba más claro “el enemigo”. Ahora esa demarcación es mucho más dudosa y la polarización, que afecta a la sociedad en general, incide de modo esencial en esa frontera entre “un bando y otro”. La Marcha no haría más que acentuar esa polarización que no serviría hoy para enfrentar las problemáticas que aquejan a la niñez y adolescencia actual.

(...) y ahora armó la marcha esta, que está bárbara, pero que viene a contrapelo de la historia ¿cómo la metés la marcha? Es una cosa más singularista. (...) es una marcha difícil de sostener en este momento. Lo mismo me doy cuenta de compañeros kirchneristas de la otra CTA, ellos simpatizan con la marcha, pero les crea problemas políticos, entonces, no es momento para la marcha. Tienen su lógica, podemos apostar a lo mismo, pero la marcha es una provocación, ésto nos plantean, que en este momento es una provocación. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC)

El otro extremo que no se incluiría dentro de lo que define el Foro como parte de su articulación legítima y plausible, en su modo de proceder, serían algunos espacios

¹⁹⁰ El Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo nace en el año 1987, aunando a algunos representantes de 400 organizaciones no gubernamentales de todo el país que trabajan con niños y jóvenes, con el fin de instalar en la agenda pública el problema de la infancia con el impulso que le otorgó el Hogar Pelota de Trapo que conduce Alberto Morlachetti y el Hogar de la Madre Tres Veces Admirable que dirigía el Padre Carlos Cajade. Especialmente aglutinó a las organizaciones que trabajaban con los niños en situación de calle desde modalidades alternativas a las instituciones estatales (comedores, hogares, casas de los niños, bibliotecas, escuelas con proyectos pedagógicos alternativos, emprendimientos productivos). En el año 1988, bajo la reivindicación del vínculo entre desocupación y pobreza, el movimiento se acercó a la CGT (Confederación General del Trabajo). Asimismo participó activamente en el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). El movimiento organiza, a partir del año 2000, periódicamente “marchas” en donde cientos de niños y jóvenes (acompañados por adultos) reclaman al Estado el cumplimiento de los derechos de la infancia. Las “marchas” se extienden habitualmente durante 12 días y recorren más de mil kilómetros (Padawer y otros, 2009). Acompañan actualmente al Movimiento: La CTA, Madres - Línea Fundadora, el Movimiento Territorial de Liberación, el Frente Popular Darío Santillán, el Movimiento Barrios de Pié, entre otras organizaciones. Los lemas de la marcha giran alrededor de “ni un pibe menos” y/o “el hambre es un crimen”.

académicos como el Instituto de Derechos del Niño de la Universidad de la Plata. Este espacio quedaría por fuera en tanto no se posicionaría políticamente, sólo “haría charlas” y espacios formativos que no incidirían en las políticas de infancia, elemento que sería clave para constituirse en actor en este campo.¹⁹¹

Tal como mencionamos en la anterior sección, por un motivo u otro, la construcción de un actor social legítimo deja voces inaudibles, en silencios casi imperceptibles, reforzando la construcción hegemónica y de apariencia, solamente, homogénea.

4.2 Los organismos y actores judiciales: Disputas, tensiones, problemas y transformaciones.

No se nos preguntó mucho a los jueces porque éramos los malos de la película.
(Entrevista Nro. 10, Juez de Familia)

Partimos de la nada. De ahí a la guerra. Luego a conocernos.¹⁹²

El fragmento de entrevista realizada a un juez de familia de una jurisdicción provincial –que encabeza este acápite- da cuenta de una especial configuración del Poder Judicial como el principal actor obstaculizador al que había que neutralizar para poder “transformar” la institucionalidad de la protección de la infancia.

Ya hemos visto en el capítulo 2 cómo, lejos de tener una postura homogénea y unificada, el Poder Judicial también tuvo diferentes respuestas, criterios y posiciones, nada uniformes, frente a la transformación normativa e institucional del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires.

Pareciera como que el Foro de Familia tiene una opinión, el ex Foro de Menores tenía otra, la Suprema Corte una posición salomónica... (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

¹⁹¹ Sin embargo, es tomado como actor en tanto ha realizado informes de factibilidad y sistematizaciones sobre la implementación de las leyes en la provincia de Buenos Aires, con el apoyo de organismos internacionales, como UNICEF (ver detalle en el punto c de las referencias - publicaciones de organismos no gubernamentales / internacionales-).

¹⁹² Palabras de un juez de familia en relación a la vinculación poder judicial – poder ejecutivo en el marco de su exposición en el Encuentro Provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y UNICEF Argentina. Universidad de Morón. 17 de noviembre de 2010.

Sin embargo, este fuerte acento por parte de la posición hegemónica de los otros actores, condujo a acentuar este lugar de “enemigo”. La construcción del Poder Judicial como “enemigo de la transformación” se fundaba así en el desconocimiento del mismo como actor del Sistema de Protección. Esa base era lo que habilitaba el hecho de prescindir de la producción de consensos y/o debates con los integrantes del sector.¹⁹³

En palabras de algunos entrevistados, si son los malos no hay que consensuar, hay que “serrucharles el piso”.

Para generar la transformación del sistema, decía uno de los jueces entrevistados, pareciera que se necesitara “de malos de la película a los que condenar y héroes salvadores siempre por venir. Eso limitó mucho el análisis de los problemas, ese tipo de miradas fue muy simplificadora, muy dicotómica, muy poco empírica lamentablemente, o con una caracterización empírica muy sesgada, dominada por un esquema de mirada”. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez)

Sólo algunas narrativas parecían advertir ciertos matices dentro del Poder Judicial. Así y todo, esos matices que vislumbrarían respuestas distintas, constituirían una minoría. La estructura “autoritaria y jerárquica” sería más fuerte y prevalecería sobre esos actores individuales que desearían la transformación del sistema.

(...) hay actores muy valiosos en el Poder Judicial, pero convengamos que son una minoría. Sigue siendo una estructura muy autoritaria y jerárquica, el espíritu patronato está muy presente. Creo que muchos funcionarios judiciales aceptan pero a regañadientes la nueva ley, y usa el lenguaje garantista, pero muy impostadamente, creo que faltan años de renovación interna. Lo que pasa es que cuando hablamos de niñez uno recorta el tema en niñez, pero pasa en general en todos los ámbitos, cuando declaramos derechos humanos o en lesa humanidad es exactamente lo mismo. En general, en el Poder Judicial hay actores heroicos, jueces garantistas, como Rozanski en La Plata, pero que son minoría absoluta, y eso repercute también en la infancia. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Ni siquiera la participación de los gremios que agrupan al personal judicial, cuya mirada “progresista” es reconocida por varios actores, llegarían a modificar cuestiones

¹⁹³ Incluso cuando evidentemente hubo posiciones en esta dirección que alineaban al poder judicial (en particular el fuero de menores) en tanto fuero que obstaculizaba la transformación del sistema, queremos llamar la atención sobre el carácter totalizante de las visiones promovidas por los especialistas en la temática (por ejemplo, Konterllnik, 2004; García Méndez, 1995 y 1998; Casas, 1997; Cillero Bruñol, 1997) cuya intención política era la de proveer a las condiciones de posibilidad para la transformación buscada, enfatizaron las resistencias de lo que denominaron como corporación judicial, alimentando aún más esta idea del poder judicial como enemigo al que había que neutralizar.

estructurales relativas al Poder Judicial, es decir, no lograrían esa capacidad de transformación global que, se supone, debería realizarse. Habría así una estructura que se entiende inmodificable o con pocos espacios de maniobrabilidad por parte de los sujetos que la integran (Haney, 2002). Menos aún se presta importancia a la vinculación relacional con los sujetos beneficiarios que acudirían a solicitar su derecho de acceder a la justicia. No habría posibilidad de tensión, debate, contradicciones con esa estructura que se mostraría pétrea, inmodificable. Esto no sólo se manifiesta en las narrativas de algunos integrantes de Organismos No gubernamentales o del poder administrador, sino también del propio Poder judicial y del Ministerio Público.

(...) la estructura tiene otra dinámica y que todavía tiene que pasar mucho tiempo para que se logre encausar. Obviamente es muy bueno el intentarlo, y esos jueces así garantistas o fiscales que aparecen como defensores, es bárbaro, es muy positivo por supuesto, pero creo que en la correlación de fuerzas sigue siendo absolutamente minoritaria. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Creo que la gran mayoría aplica la ley con cierta molestia, sin ningún convencimiento por otro lado, y como esperando la falla para marcarla, “viste que esto no funciona”, “viste que esto es un desastre”. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

No obstante ello, algunos entrevistados rescatan la participación de la Corte provincial en este proceso. De todos modos, aunque reconocen el impulso transformador de este organismo jerárquico a raíz de emitir pronunciamientos conducentes a la puesta en vigencia del sistema. No obstante ello, la mayoría de las narrativas, tanto al interior del poder judicial como fuera de él, consideran que de todos modos no puede hablarse de transformaciones sustanciales que se estiman necesarias.

La Corte lo que tiene más interesante es que la Corte de Provincia, sin tener la transformación que tuvo la Corte de Nación, hizo dos movimientos que fueron fundamentales en el tema de la aplicación de las leyes: uno es declarar la inconstitucionalidad del proceso penal de menores (cosa que la Corte Nacional no se animó a hacer), y la otra fue levantar la suspensión de la Ley 13.298. Esos dos movimientos fueron fundamentales, nosotros los vivimos con mucha algarabía. Pero no hubo un cambio en la Corte, no integraron nuevos ministros ni cambió la procuradora. El que pide la suspensión de la Ley 12.607 fue De La Cruz, y cuando asume Falbo la mantiene.¹⁹⁴ (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

¹⁹⁴ Aquí se menciona un actor adicional que no podemos dejar de hacer referencia, que ha tomado posicionamiento institucional propio también en lo que respecta a la sanción e implementación de la ley (hemos analizado su intervención en la suspensión de las leyes de protección en el capítulo 2). Nos

a. El Fuero Penal Juvenil: viejos actores, viejos y nuevos problemas

Dado que la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ) excede los límites de este trabajo, en tanto éste se aboca especialmente a identificar las transformaciones en distintos niveles del sistema de protección de derechos, no realizaremos un análisis exhaustivo de tal fuero. Sin embargo, mencionaremos algunos emergentes principales que se vinculan directa o indirectamente con la comprensión y significación del proceso de institucionalización.¹⁹⁵

Una cuestión a destacar es que los integrantes de este fuero provenían en su mayoría de la Justicia de Menores, aquella cuestionada por ejercer su poder omnímodo respecto de la vida de los niños/as y de ejercer máxima discrecionalidad y arbitrariedad. Esas mismas personas, en la mayoría de los casos, conformaron el nuevo Fuero Penal Juvenil.¹⁹⁶ Por eso el subtítulo de este apartado, se trata de un fuero conformado por viejos actores que deben ahora asumir una nueva competencia, centrada exclusivamente en la comisión de delitos por parte de niños/as y jóvenes.

La mayoría de los empleados venían del viejo sistema. Fue muy duro el impacto de los operadores con el cambio de legislación. (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil).

Se restringieron de la competencia de los otrora Tribunales de Menores de las funciones propiamente tutelares que eran, en esos momentos, las que habían originado los mayores cuestionamientos hacia este fuero, tanto en términos de su discrecionalidad y arbitrariedad, como respecto de la indistinción reinante en el tratamiento dado a las causas penales y a las tutelares o asistenciales.

Esa transformación de la competencia, este nuevo rol que debían adoptar las mismas personas que en otro momento seguían las disposiciones de la ley 10.067, fue según el registro de los actores, “impuesto de un día para otro”, sin ningún tipo de capacitación previa. Ello fue agudizado por la idea de que este fuero era considerado el enemigo con el que no había que consensuar ni debatir nada. Los mismos entrevistados relatan, incluso, la falta de negociación, diálogo y consenso en el proceso de transición hacia el

referimos al Ministerio Público, que también presenta sus particularidades, matices, posicionamientos y grietas en su interior, aunque no podremos profundizar aquí.

¹⁹⁵ Para un análisis exhaustivo de esa implementación ver López, 2010.

¹⁹⁶ La ley 13.634 en efecto dispuso la disolución de los tribunales de menores, al mismo tiempo que la transformación de éstos en juzgados de responsabilidad penal juveniles y/o en juzgados de garantías del joven. Salvo en algunas jurisdicciones donde se crearon nuevos cargos de jueces, que fueron llamados a concurso público.

nuevo sistema, que supuso por ejemplo, que algunas causas asistenciales y aquellas donde se decidían las adopciones quedaran en manos de este fuero durante un tiempo considerable y sin acordarse criterios para tal transición.¹⁹⁷

Es claro cómo al tratarse de actores que ya provenían mayoritariamente del cuestionado Fuero de Menores, fortalecía aún más la perspectiva de ignorarlos como agentes decisivos en la construcción del sistema. Su posición era incluso más demonizada que la de los integrantes del Fuero de Familia, ya que en este último caso aparecen como nuevos actores, al menos en el campo de la infancia. La demonización pesaba más sobre “lo malo conocido que lo bueno por conocer”, contrariando al popular refrán No había ninguna posibilidad de considerarlos actores del Sistema de Protección, ya que se suponía su nueva función debía acotarse a las demandas vinculadas a la comisión de delitos penales por parte de adolescentes y jóvenes.

(...) como el cambio de esas características fue impuesto de un día para otro, no se trabajó un año capacitando al personal del Poder Judicial. (...) Me he dado cuenta que cuando entré empecé a decir: vamos hacer esto y esto, y después de cuatro meses una letrada me dijo: No entendemos lo que nos querés decir. Era un tema hasta comunicacional, y ahí me di cuenta que el impacto hacia el empleado de un tribunal de menores había sido mucho más profundo de lo que uno se imagina porque si una empleada letrada no te entiende en términos jurídicos lo que le querés decir, no por falta de conocimientos sino en otro código, es como hablar otro lenguaje. Por ejemplo: “se vence el proceso de la prisión preventiva, esta en condiciones, cesa la medida cautelar”, y era como hablar chino básico, salirte de una medida, mantener institucionalización, peligro moral o material y de pronto empezar a tener códigos jurídicos totalmente diversos. Uno se da cuenta que la política de transición debió ser más pulida. (...) Además yo internamente en el juzgado fui haciendo como seminarios, nos juntábamos y decíamos que las notificaciones tienen que ser de una manera, fijarse que el chico esté bien notificado. Cosas que antes desde la perspectiva tutelar eran absolutamente irrelevantes. (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil).

Respecto del objetivo y/o finalidad del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, es interesante analizar cómo se recupera la cosmovisión que sería propia del patronato y que aquí se reapropia para esta nueva competencia y rol del Fuero. En este sentido deviene importante señalar cómo vuelve a aparecer en el núcleo de este nuevo fuero,

¹⁹⁷ La Ley 13.944 prorrogó por el término de un año, el plazo para completar el proceso de transformación de los Tribunales de Familia en Juzgados Unipersonales, con la correspondiente asunción de todas las competencias previstas en la ley 13.634. Luego, por resolución de la SCBA Nro. 2689, del 9/9/09, se prorrogó por un año más, hasta el 9/9/10.

como no ocurre de modo tan marcado en los fueros penales adultos, la necesidad de enfocar el trabajo del sistema no tanto en la respuesta judicial posterior a la comisión de un hecho delictivo, sino en la prevención anterior a la intervención de la Justicia Penal Juvenil. Se recupera entonces del antiguo sistema de patronato, ese abordaje sobre los niños/as tempranamente ante la existencia de “indicadores de riesgo”, que de no hacerlo, conducirían a la inmersión directa del joven en el delito. Con la consecuente necesidad de intervención de la Justicia Penal Juvenil, que en estas narrativas, se considera subsidiaria del Sistema de Protección de Derechos. El conflicto penal juvenil se transformaría, al parecer, en la derivación inevitable de un pasaje directo y lineal de la pobreza y la vulneración de derechos, a la comisión de delitos.

(...) en general se reproduce lo que pasaba con los Tribunales de Menores: si una determinada problemática no está abordada a tiempo, en muchos casos el conflicto puede terminar en un motivo de intervención personal. Entonces cuando a uno le llega el conflicto ya agudizado muchas veces piensa que se pudo haber intervenido en el momento oportuno cuando ya había indicadores para eso, donde ya había muchísimos indicadores de riesgo que sin necesidad de acudir a una mirada de Patronato, sí hacen pensar que bajo determinadas condiciones el desenlace penal era totalmente previsible. (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil).

Este trabajo de prevención se entiende además debe estar centrado en el aspecto pedagógico, “en el sentido de apoyar al chico en las necesidades que plantea” (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil). Ahí es donde reaparece en escena la vinculación entre el Sistema de Protección de Derechos como dispositivo específico para trabajar en esa dirección pedagógica, de transmisión de valores normativos y morales, en vinculación directa con el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

(...) En eso el paradigma del Patronato no estaba errado. En donde uno sabe que el conflicto penal es el iceberg de un montón de cuestiones previas, entonces cuando un chico llega a esa institucionalización tiene que encontrar el ámbito adecuado para reflexionar y para que lo acompañen en ese proceso de responsabilización porque el encierro mismo, uno sabe que ni llega a nada, pero en los jóvenes es mucho mas grave todavía. Un encierro sin educación es imposible de imaginar desde la perspectiva de la convención. (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil).

a.1. El caso “frontera” o qué hacer con los jóvenes no punibles que cometen delitos

Uno de los principales cuestionamientos a la Justicia de Menores, luego de adoptada la CDN, era la falta de diferenciación entre las respuestas estatales frente a la comisión de un delito y las vinculadas a un conflicto que suponía una base social o económica “deficiente” de sus familias. En la vereda de enfrente, el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil se encabalga sobre esta distinción entre una y otra esfera.

Sin embargo, la problemática respecto de esta supuesta “frontera infranqueable”, reaparece una y otra vez, en el propio sistema de responsabilidad penal juvenil, y en particular respecto de los menores no punibles (también llamados inimputables).

En el debate por contar con un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil específico, se pierden en parte, en efecto, las discusiones que se han dado dentro de los sistemas penales de adultos respecto de esta cuestión. ¿Realmente en el caso del sistema penal de adultos queremos que estas esferas estén absolutamente divorciadas? ¿Es “real” tal posibilidad de divorcio? ¿Cómo enfrentar esta tensión, que aparece como inherente a los sistemas penales contemporáneos y no sólo a los sistemas de responsabilidad juvenil?

Esta tensión se manifiesta con más claridad en el caso de los jóvenes no punibles. Siguiendo la todavía vigente ley nacional de responsabilidad penal de menores Nro. 22.278, se consideran jóvenes no punibles aquellos por debajo de los 16 años.

Por su parte, la ley provincial 13.634 estableció la no punibilidad de los que no superaran la edad de imputabilidad penal dispuesta por la legislación nacional, en el caso 16 años, pero con la posibilidad de aplicar medidas de protección integral en caso de encontrarse vulnerados algunos de los derechos del joven. Algunos especialistas han impugnado este artículo sosteniendo que lo que se hace, nuevamente, es generar una asociación directa y naturalizada entre pobreza y/o derechos vulnerados y la comisión de delitos.

De todos modos, el siguiente artículo es el que se ha prestado para mayor debate aún. En efecto, el artículo 64 de la ley 13.634 dispone que “En casos de extrema gravedad en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de la libertad ambulatoria del niño inimputable, el Fiscal podrá requerir al Juez de Garantías el dictado de una medida de seguridad restrictiva de libertad ambulatoria, en los términos previstos por la legislación de fondo”. Esta medida, que implica la posibilidad de imponer una medida de seguridad de carácter privativa de la

libertad para jóvenes no punibles, ha sido cuestionada al interior y al exterior del Poder Judicial. Tanto en su redacción como en su posterior aplicación, este artículo ha presentado grandes debates y conflictos. Algunos en efecto sostienen su inconstitucionalidad porque no mantendría esta frontera infranqueable, sino que abriría el paso a la discrecionalidad judicial y a imponer alguna respuesta penal a estas situaciones.

(...) todavía es un punto débil de la ley. El año pasado lo estuvimos trabajando con la comisión de Niñez y la comisión de Seguridad de Diputados y Senadores, todos juntos pensando en una reformulación del “bendito” 64, porque hay quienes consideran que es inconstitucional. Pero sin entrar a hacer una disgregación a eso, en lo cotidiano los jueces lo aplican, y tenemos muchos chicos inimputables por edad cumpliendo medidas de seguridad, y que expresamente los jueces ordenan, que sean en ámbitos de privación de la libertad, cuando no lo establece la ley. Y respecto de esos niños, la Subsecretaría no tiene ningún tipo de dispositivo, porque entendemos que no corresponde (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

En esta línea resulta llamativo que dado un caso de comisión de delito por parte de un menor de 16 años, al momento de estudiar la procedencia de una medida de seguridad,¹⁹⁸ no sólo sean consideradas las condiciones personales del joven (lo que ya era fuertemente cuestionado en el viejo Fuero de Menores) sino además el grado de “mediatización del conflicto”, esto es de presencia fuerte o no en los medios masivos de comunicación. El carácter “mediático” o no de un hecho modifica, en efecto, los márgenes de maniobra del juez, en tanto hace parte a la securitización de la cuestión social y los medios se constituyen, como dice Fraser (1991), en uno de los discursos legítimos para establecer los términos de un problema.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Medidas que son cuestionadas también en el sistema penal de adultos por carecer de plazos de duración, procedimiento, vulnerando en definitiva el principio de legalidad. De todos modos, este tipo de medidas que desde la teoría son tan fácilmente repudiables por contener elementos del derecho penal de autor, considerando condiciones personales en lugar de comisión de hechos delictivos concretos, pierde claridad cuando se despliega en un contexto concreto, con actores, sujetos, instituciones y problemáticas específicas. Ello supone que una decisión de este tipo implica también contar con determinada institucionalidad para, por ejemplo, proteger a un joven que cometió un delito. Esto es cuando regrese a su hogar no resulte expuesto sin más a una vindicación de la red en la que puede estar inmerso, sabiendo que muchas veces los jóvenes inimputables se constituyen como “mano de obra barata” de la delincuencia, con la colaboración implícita o explícita de las fuerzas de seguridad. Nuevamente aparece como importante con qué institucionalidad se cuenta para hacer frente a esta problemática y no sólo con consignas que emergen como adecuadas desde el plano teórico pero al ingresar en esta complejidad, hacen agua.

¹⁹⁹ Este peso de los medios de comunicación en este ámbito es demostrable incluso siguiendo la cantidad de delitos cometidos por jóvenes menores de 16 años, que en términos estadísticos, que contrariamente a lo que se difunde ampliamente, dista de ser una cantidad relevante. Claudia Cesaroni ha hecho un estudio

(...) lo que hace al cambio de escenario es la mediatización (a la posibilidad de articulación con el poder judicial) o no que tenga el caso. Si no es un caso mediático, probablemente, tengas mayor margen de maniobrabilidad, en cuanto a la oferta. Si es un caso mediático, queda muy impregnado por esto, y de pronto, el eje de la intervención para delinear la estrategia se desliza, queda el chico como descentrado de este eje, y la centralidad está puesta en cómo puede impactar la resolución judicial si no es la que espera la prensa o la comunidad. (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

b. Fuero de familia: nuevos actores, viejos y nuevos problemas

“como van a quedar tus alfombras rosas cuando ahora vengan también los chicos del barrio a tu despacho”.²⁰⁰

Como ya hemos mencionado en el capítulo 2, la creación del fuero de familia es bastante anterior a la sanción de la ley de protección integral. Este fuero, en efecto, se creó en el año 1993, con el objetivo de que la provincia contara con una justicia especializada en temas de familia, de modo separado a los juzgados civiles.

Luego de la sanción de la ley 13.634, el Fuero de Familia, integrado hasta entonces por Tribunales conformados por tres jueces, pasan a convertirse en juzgados unipersonales. Como novedad, se establece la posibilidad de contar con una segunda instancia de apelación en las cámaras civiles, que hasta entonces era inexistente. Asimismo, la competencia se ve ampliamente modificada, ya que se agregan funciones a este fuero que hasta este momento quedaban en cabeza del ex Fuero de Menores.

En efecto, en lo que respecta a la competencia, la delimitación de la que le correspondía al fuero de menores y el de familia cuando ambos coexistían, se hallaba en permanente disputa.

a través de las estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, donde halló que durante el primer semestre de 2010, el total de causas iniciadas a personas menores de 18 años, fue de 13.708: un 4% del total de las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP). Dentro de este número, hubo un total de 87 homicidios dolosos y 11 culposos, cometidos por personas menores de 18 años, configurando el 13% del total de IPP. Ello le llevó a su vez a concluir que, revisando estadísticas generales de delictuosidad, los adolescentes no punibles habían cometido menos de un homicidio y medio, como máximo, en ese período, en la provincia de Buenos Aires (Cesaroni, 2011).

²⁰⁰ Palabras de un juez de familia en su exposición en Encuentro Provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, Morón. 17 de noviembre de 2010.

Así, el Fuero de Familia delimitaba su competencia a los conflictos familiares que emergían de los divorcios, las tenencias, los regímenes de visita. Conflictos que generalmente son presentados por la población de clase media, con posibilidad de acceder a la justicia, que rigiéndose por el procedimiento civil, requiere contar con un abogado patrocinante y el impulso de los accionantes para proseguir determinado expediente a su fin. Todo aquello que tuviera alguna vinculación con la determinación del estado de abandono, el peligro moral y material o el riesgo de un niño/a o adolescente, era absorbido sin más por la Justicia de Menores.

Estos Jueces de Familia entonces que aparecen como actores nuevos en materia de los planteos respecto de los niños/as y sus derechos, se encuentran con un doble desafío: por un lado, universalizar la demanda de acceso a la justicia de todos los niños/as y adolescentes (que en otro momento fuera cuestionada por centrarse sólo en los niños/as pobres o menores); por otro lado, conciliar sus obligaciones y responsabilidades respecto de su competencia tradicional (divorcios, tenencias, visitas) y este nuevo abanico de funciones que amplía sus potencialidades y fuerza a repensar constantemente el rol del fuero, su especialidad, su trabajo en pos de todos los niños/as y jóvenes, su necesaria imparcialidad con una actitud garante de derechos, en este casos de los niños/as y sus familias.

Dicen al respecto algunos entrevistados:

Los Jueces de Familia estuvieron en contra siempre. Para ellos la discusión era otra: los Juzgados de Familia están desbordados y le daban más cosas al desborde. (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

(...) tienen la desventaja de inicialmente, universalizar la tensión, porque ellos tenían un sector reducido de abordaje en materia de niñez, y hoy es la universalidad. (...) empiezan a entender, que se universalizó para ellos la realidad de la niñez, que no están circunscriptos a alimentos, tenencia, divorcio y/o régimen de visita. (...) (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Lo que le pasa a los jueces de familia en la Provincia es en primer lugar que tienen una falta de recursos total, pero además la mayoría no ha escogido el tema infancia, surgen a la par de los Tribunales de Menores y eran tribunales acotados a temas de divorcio y de a poco se fue adicionando. En el año 2000 se decide que el tema de violencia doméstica va a pasar por nosotros. (...) y después fuimos sufriendo tanta modificación legal que tiene que ver con nosotros, que somos una súper materia de competencia; el artículo 827 que es de nuestra competencia tiene hasta la letra X, todo el abecedario, somos Superman. (...) Entonces los tipos están de los pelos [los jueces de familia]. (...) (Entrevista Nro. 10, Juez de Familia).

Por un lado, aparece la tensión entre universalización del acceso a la justicia, y la especialización del fuero. El fragmento de entrevista que encabeza este apartado define muy bien esa tensión, estas nuevas demandas que aparecen como desconcertantes para un fuero tradicionalmente limitado a competencias cruzadas por la clase social, ya que como hemos dicho se centraba especialmente en atender demandas relativas al régimen de matrimonio y divorcio, tenencia de hijos y demandas por alimentos. Estos “chicos pobres” del fragmento que aparecen como sujetos ahora sí de este fuero, marcan un límite de desconcierto, de necesidad de contar con herramientas y especializaciones que en otro momento eran impensables porque no era allí a donde estaba dirigida la Justicia de Familia. También aparecen como desconcertantes algunas temáticas antes imprevistas para este fuero, por ejemplo las relativas al matrimonio igualitario, la fertilización asistida, las nuevas tecnologías de la maternidad. Todas temáticas atravesadas por los derechos humanos.

En el otro polo de la tensión, hay quienes consideran que esa universalidad pensada no resultaría beneficiosa para esta nueva población demandante y se vuelve a reclamar la necesidad de especialización del fuero.²⁰¹ Es decir, se plantea en algunos casos que la universalización del fuero de familia, en el sentido de hacerla accesible a todos los niños/as y adolescentes sin distinciones, no resulta per se ventajosa para las demandas de los niños/as y sus familias, así como para las necesidades y capacidad de respuesta del Fuero. Como ya hemos dicho, en el viejo sistema el acceso a la justicia estaba marcadamente delimitado por una yuxtaposición de clivajes, especialmente clasistas, donde la competencia del fuero se limitaba a demandas mayoritariamente presentadas por la clase media (quedando todo el resto en manos del Fuero de Menores). Es por ello que cuando se plantea esta necesidad de universalidad, en tanto igualdad formal de acceso a todos los niños/as y jóvenes, se advierte en la práctica que no todos los integrantes del Fuero acuerdan con esta nueva competencia que adiciona una carga extra de trabajo y de necesidad específica de capacitación, que aparece como de difícil ensamble con sus competencias tradicionales. Es por ello que frente a esas

²⁰¹ En efecto, actualmente existen proyectos de ley en las cámaras provinciales que reclaman que algunos Juzgados de Familia se conviertan en juzgados con competencia única en materia de niñez y adolescencia. Como prueba piloto, en la jurisdicción de La Plata, la Suprema Corte de Justicia, aprobó por Resolución n° 3.488/10 la redistribución de las causas en trámite por materias, disponiendo que dos Juzgados (el nro. 4 y 5) atiendan específicamente, las cuestiones vinculadas con violencia familiar, salud mental y control de las medidas de abrigo y asignado las restantes materias a los otros Juzgados (1, 2, 3, y 6).

circunstancias, algunos jueces sostienen esta necesidad de contar con juzgados especializados de familia, con competencia exclusiva en materia de niños/as y adolescentes, para dotarlos en tal caso de una particularidad que deviene esencial para hacer frente a las demandas complejas que implica el trabajo con niños/as y adolescentes, competencia que de no ser especializada perdería esa capacidad de abordaje singularizado e individualizado que también impondría la retórica de derechos. Frente a ello, otras voces se alzan manifestando que, de asignar de este modo la competencia implicaría volver sobre la antigua base de la especialidad, que conduciría también a rehusar el debate de universalizar la calidad de los procesos y continuar fragmentando el acceso a la justicia.

b.1. Entre el “procedimentalismo” y la informalidad

Familia es muy distinto a Menores, que era muy intervencionista, quizás por demás, pero al menos trabajaban con la problemática.

Familia es más formalista, procesalista. Estaban acostumbrados a otro tipo de demanda (Entrevista Nro. 13, funcionaria local infancia)

Un punto importante a remarcar es que, a contrario de lo que sucede en la Justicia Civil, en donde se incluye al Fuero de Familia, la Justicia de Menores actuaba de oficio, sin necesidad de impulso por parte de particulares. Asimismo, el procedimiento en la justicia de menores tenía muchos visos de informalidad, lo que permitía cierta flexibilidad y como consecuencia de ello, posible discrecionalidad. Quienes cuestionaban el modelo de intervención de la Justicia de Menores, ponían en el centro de la crítica esta posibilidad de intervención más allá de todo procedimiento estricto, establecido de antemano, que es un poco parte del principio de legalidad que atraviesa todo nuestro sistema jurídico en general²⁰². Ello entonces conllevaría discrecionalidad, que de hecho es intrínseca a la función judicial, pero también a la temida arbitrariedad.

De hecho, debemos recordar que en el Fuero de Menores, la tensión que se daba entre el formalismo y la flexibilidad, posicionaba al accionar de los jueces de menores en la

²⁰² Cuando hablamos del principio de legalidad dentro de un proceso judicial, nos referimos al derecho de los sujetos destinatarios de conocer de antemano cuáles son las normas de fondo y procedimientos que son aplicables a tal o cual situación, las sanciones, la posibilidad de recurrir a otro juez para apelar la resolución.

balanza de la flexibilidad, como elemento necesario para personalizar la justicia. Lo que les permitiría tomar decisiones diferenciadas de acuerdo a la "situación" del menor (Villalta, 1999).

El Fuero de Familia y quienes interactúan con éste, se ven atravesados nuevamente por esta tensión en tanto este alto nivel de formalidad y procedimentalismo estricto dificultaría el abordaje de algunas situaciones que requerirían mayor celeridad, así como un tratamiento diferenciado y particularizado, que las demandas tradicionales que se presentaban en sus juzgados.

Es aquí donde otros actores empiezan incluso a recuperar esta facultad del Fuero de Menores, que aunque excesiva y arbitraria por momentos, facilitaba el abordaje de problemáticas críticas por la que pasan niños/as y adolescentes con mayor celeridad y efectividad. Esta tensión, lejos de resolverse y de ser exclusividad del Fuero de Menores, sigue constituyéndose en un balanceo constante entre uno y otro polo, también en este "nuevo" fuero.

c. ¿Justicia Penal Juvenil vs. Justicia de Familia?

Una cuestión más que aparece en particular en el relato de los entrevistados es que no sólo no existe una posición homogénea del poder judicial como entidad totalizante, respecto de la implementación del sistema de protección de derechos, sino que incluso existen diferencias en el impulso de uno y otro fuero, al menos en como es vivido por parte de sus actores.

El Poder Judicial tiene un presupuesto acotado, una estructura que responde a ese presupuesto y que está atrasada; tiene que ser mucho más amplia al nivel de poder trabajar de los ministros de Corte; entonces todo lo que es política judicial y de actuación va siempre hacia lo emergente, por eso tenés mayor responsabilidad por ejemplo en el campo de responsabilidad juvenil que en el tema familia y organismos administrativos.

(...) Fijate como estamos nosotros de hacinados [los Tribunales de Familia], y todo lo que pasa por penal es siempre lo novedoso, lo bueno, tratan de presupuestarlos bien. Están yendo a lo que aparenta ser siempre la problemática mediática. (Entrevista Nro. 10, Juez de Familia)

Se menciona que tanto a nivel de recursos financieros como humanos, capacitación, estructura edilicia adecuada, entre otras cuestiones, generan una desigual distribución de

recursos que inciden en el trabajo cotidiano, acentuando el énfasis colocado en el sistema penal y dejando un lugar marginal a la justicia de familia y por ende también al sistema de protección.

d. ¿Judicialización vs. desjudicialización?

Como ya hemos mencionado en varios apartados de esta tesis, el primer momento del proceso que supuso la institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia implicó de alguna manera el cuestionamiento del Poder Judicial en su intervención frente a las problemáticas de infancia. A su vez, el posicionamiento del Poder Judicial en tanto bloque “enemigo” del sistema de protección, implicó también escasa posibilidad de diálogo y armado de consenso conjunto. Basado además en una ausencia de problematización respecto de qué implicaba ese cuestionamiento y cuál era el nuevo rol que se esperaba de las intervenciones judiciales en el sistema de protección, en tanto como ya mencionamos en reiteradas veces, no se lo consideró actor del sistema de protección desde el inicio, lo que avaló avanzar en la implementación del sistema sin sus interpretaciones y sentidos.

(...) qué es judicializar la pobreza. Esa es una etiqueta que se utiliza a diestra y siniestra y que sería importante pensarla, porque el diseño que se ha pensado para los problemas de familia del pobre contemporáneamente es lisa y llanamente inaccesible para el pobre. Esto de tener una justicia igualitaria a la que sólo acceden ricos o sectores medios, es profundamente inequitativo. Porque uno se vería obligado a discriminaciones positivas [...], y después cuando borras de un plumazo a la parte asistencial de los tribunales de menores, vos tenés que decirme quién le va a dar los servicios de apoyo que se le daba al pobre en el tribunal de menores, y eso hay que tenerlo muy claramente previsto antes de empezar. (Entrevista Nro. 9, integrante espacio académico niñez).

Esta entrevista es bien interesante porque pone sobre la mesa una cuestión que por haber colocado al poder judicial en el lugar de “enemigo” no podía pensarse. Esto es, que tipo de intervenciones y competencias se esperaba y para quienes estaría dirigido, de qué modo hacer accesible la justicia, incluyéndola también como derecho.

Aunque claro ésta no fue la única razón, sino que se trató de un conjunto de procesos confluyentes, de diverso tipo, en el marco de un contexto complejo. Por ejemplo, que la reforma partía del supuesto de la administración en el Poder Ejecutivo, sumado a quiénes estaban a cargo de qué decisiones, qué se preveía y qué se lograba cumplir, etc.

(...) Si hay algo que es claro, en la ley de Promoción y Protección de Derechos, es que los chicos tienen que ser titulares de todos los derechos, y que la accesibilidad a la Justicia es un derecho. Entonces, si lo pensamos desde esta perspectiva, necesitamos que el Poder Judicial sea un actor más, como lo es Educación, como lo es Salud, como lo es Gobierno, como lo es Deportes, como lo es Cultura. (...) (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Paradójicamente, algunos entrevistados (incluso aquellos que forman parte del sistema de protección) marcan la ironía que supuso este nuevo sistema de protección, en tanto habría beneficiado más que ningún otro poder o área del estado, al poder judicial.

Hay algo que nosotros señalábamos como una ironía: ningún sistema estatal ha resultado más beneficiado que la agencia judicial. La agencia judicial ha crecido en cargos, en estructura y en función. Hoy lo que antes hacía un tribunal de menores, lo hacen tres instancias que son: la defensa pública, el ministerio público fiscal, el juez de menores, el juez de familia... Hoy la mayor garantía, y esto sí que es irónico, de que el sistema no dé marcha atrás es el propio desinterés de los actores más retrógrados para volver atrás. Haber convencido a esos actores, también es un avance. Hoy, si uno ve los fallos, casi todos hacen cita expresa a las leyes de protección integral, cosa que antes era más difícil de ver. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Si bien es cierto que el “frente discursivo” se organizó en torno a la demanda por la desjudicialización de las relaciones sociales vinculadas a la infancia (producto del cuestionamiento a la arbitrariedad y amplia discrecionalidad de la justicia de menores respecto de sus vidas y las de sus familias) ello se apoyó, paradójicamente, en una mayor demanda de juridificación en otros aspectos, generando nuevas institucionalidades de protección de la infancia. Cuando hablamos de juridificación no la reducimos a la creación de nuevas instituciones, aunque sí es uno de sus componentes. Más aún, implica un uso creciente del derecho y el discurso jurídico por un abanico amplio de actores que no se reducen al poder judicial, sino que abarcan a funcionarios políticos, movimientos sociales y actores individuales (Sieder, 2010). Lo que anteriormente era atravesado por relaciones sociales formadas generalmente sobre reglas autónomas e informales, pasan ahora con más fuerza, a ser texturadas por reglas legales formales. El discurso jurídico toma así un lugar protagónico; se produce una expansión de la regulación social de la infancia, en tanto crecimiento de saberes,

poderes y éticas destinadas a la promoción de esos sujetos particulares, los nuevos “sujetos de derechos” que son los niños (Schuch, 2009: 272).²⁰³

Asimismo, en estos últimos tiempos los organismos judiciales provinciales también han empezado a tener mayor visibilidad e incidencia respecto del lugar de contralor y exigibilidad de los derechos vinculados a las políticas sociales, cuestión que merecería un estudio pormenorizado y específico que traen a la luz nuevos modos de intervención judicial frente a los derechos.²⁰⁴

4.3 Los organismos administrativos y sus transformaciones.²⁰⁵

4.3.1 Multiplicidad de niveles de actores, diversidad de niveles de análisis

En el ámbito administrativo, encontramos varias aristas pasibles de análisis, debates e intersecciones. En este estudio nos centraremos, por un lado, las distintas narrativas respecto del ámbito administrativo provincial propiamente dicho, esto es los organismos encargados de llevar adelante la aplicación e implementación del Sistema de Protección de Derechos. Aquí incluimos los organismos de protección de derechos creados a partir de la nueva normativa, fundamentalmente los Servicios Locales y Zonales de protección de derechos de niños y niñas. Todo ello atravesado por el análisis de las dimensiones generales que mencionamos al inicio del capítulo, en particular la

²⁰³ Esto que acabo de señalar es de algún modo una hipótesis que solo pude corroborar superficialmente mediante la narrativa de los entrevistados, en un plano de mediana abstracción. Este es uno de los temas que me gustaría profundizar en el doctorado, de qué modo se impregnan las nuevas prácticas de discursos y saberes, si la retórica jurídica aparece como privilegiada o no en los escenarios cotidianos de gestión de la infancia y cuales son los modos en que se construye legitimidad.

²⁰⁴ Son de destacar aquí dos interesantes pronunciamientos recientes. Por un lado, un fallo de la SCBA relativa al amparo planteado por la Asociación Civil Miguel Bru y otros contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, del 22 de mayo de 2012, por medio del cual se condena a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de La Plata a que, dentro del plazo de seis meses, procedan a realizar todas las acciones necesarias para la implementación efectiva del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño en la ciudad de La Plata, en particular creando uno o más paradores, con suficiente infraestructura y personal idóneo para cubrir las necesidades básicas de alimento, higiene, descanso, recreación y contención, de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle durante las veinticuatro horas del día y un Servicio Hospitalario Especializado para la atención de la salud de niños con problemas de adicciones u otras afecciones a la salud. Otro caso interesante es el planteado en el mes de junio de 2012 por una diputada provincial, un Defensor Penal Juvenil platense y organismos de Derechos Humanos, que presentaron en un Juzgado en lo Contencioso Administrativo una medida cautelar para que la Provincia resuelva la “situación crítica” de los centros de internación de salud mental para niños, niñas y adolescentes (<http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=155448>).

²⁰⁵ Este apartado se debe entender como complementario del análisis que desarrollamos en el capítulo 3.

juridicización y profesionalización de las prácticas e instituciones vinculadas a la infancia.

Un marco general e inicial que puede ayudarnos a entender estos niveles de análisis es nuestra concepción sobre el Estado, que definimos en el capítulo 1. Allí dijimos que adheríamos a la concepción de Lynne Haney (2002), al entender al Estado no como una entelequia fija e inmutable, sino como un conjunto heterogéneo de aparatos y prácticas, contradictorio en su interior y que incluye distintas capas de acción.

Dice así uno de nuestros entrevistados:

El Estado es un todo, es el ente que protege la producción de paco en las villas y es el ente que aborda los daños sociales de eso, de los cuales nosotros formamos parte. (...) no es menor quiénes ocupan o no ocupan los espacios públicos. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Es en esta heterogeneidad, contradicción y negociación, señalada por el entrevistado, que se juega la institucionalidad de los sistemas de protección de derechos. Y es allí también donde se despliega el proceso de legitimación de ciertos modos de protección social, de ciertos acentos respecto de algunas poblaciones, objetivos y derechos de los niños/as, y de la manera concreta en que se interpretan los derechos.

4.3.2 Hacia la territorialización de las políticas de infancia

La relación histórica entre el Estado provincial y los Municipios ha estado caracterizada por políticas centralizadas con escasos niveles de autonomía local. Los lineamientos programáticos han sido definidos también desde el ámbito central, con escasa o nula participación de las instancias regionales.

Sin embargo, la territorialización de ningún modo puede pensarse como algo novedoso o reciente. Como ya hemos señalado, es desde la década del '80 y con más fuerza del '90 que este proceso se amplía y generaliza, a partir de la descentralización de la gestión de las políticas (en concomitancia con, o bien promoviendo, el crecimiento de ciertas organizaciones de la sociedad civil). En este marco, “el barrio” (es decir, el barrio pobre) asumió el lugar de foco central de gestión (Santillán, 2011). Y esto no sólo debido a las intervenciones estatales, sino también a las iniciativas de los propios Organismos No Gubernamentales. En efecto, convergieron en la configuración del espacio local reforma del estado, empobrecimiento de amplios sectores de la población concentrados territorialmente, recomposición de la militancia barrial, lo cual

reconfiguró a los barrios como espacios privilegiados para la gestión de los programas sociales (Santillán, 2011).

A este proceso de territorialización de las políticas sociales en general no resultan para nada ajenas las políticas de infancia: se parte actualmente del supuesto que sostiene que la mejor manera de contener a un niño con conflictos de naturaleza económica y familiar debe ser, si es posible, en el contexto de su propio barrio, “donde no es un desconocido y en un lugar donde se puedan programar actividades específicas y más diferenciadas”.²⁰⁶ Ello se puede apreciar en distintas dimensiones que desarrollaremos a continuación:

4.3.2.1 La organización administrativa e institucional a nivel “central”

La organización administrativa e institucional de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires, ha atravesado importantes cambios y transformaciones con anterioridad a la vigencia de la ley 13.298, lo que ha llevado a algunos entrevistados a hablar de cierta volatilidad de las estructuras organizativas dirigidas a la infancia (Revista Aquí Estamos, 2009).

Este carácter volátil, efímero, se puede observar tanto en el nivel de la estructura como también respecto de los funcionarios que han estado al frente de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, hoy convertida en Secretaría de Niñez y Adolescencia. Es, en palabras de los entrevistados, una de las áreas más propensas a las modificaciones en su estructura y dirección, en tanto se tratarían de carteras especialmente sensibles a las crisis y vaivenes políticos.²⁰⁷

“(…) otra de las cosas que tiene la Subsecretaría de Niñez, una “cada maestrillo viene con su librito” y aparte acá es como esos maestros que tienen suplencias, nosotros tuvimos tres presidentes de Consejo en un año. No es que cambia cada cuatro, ni mamados cambia cada cuatro años. (...) Esto acá, pero después a los

²⁰⁶ Fundamentos de la ley 13.298.

²⁰⁷ En el período que analizamos, Cristina Tabolaro, fue subsecretaria de Minoridad entre mayo de 2002 y diciembre de 2007, durante la gobernación de Felipe Solá, luego de reemplazar a la ex jueza de menores Irma Lima. Se mantuvo en su cargo mientras pasaron tres ministros de desarrollo: Mariano West, Juan Pablo Cafiero y Jorge Varela. Entre diciembre de 2007 y noviembre de 2008 asume Martha Arriola como subsecretaria de Niñez, quien fue separada del cargo el 10 de Noviembre de 2008 tras sus declaraciones sobre la baja en la edad de imputabilidad (en oposición a la postura expresada por el Gobernador de la provincia de Buenos Aires). El entonces Ministro de Desarrollo, Daniel Arroyo, designa como subsecretaria, nuevamente a Cristina Tabolaro. En junio de 2008 asume un nuevo Ministro de Desarrollo Social y designa un nuevo subsecretario: Pablo Navarro. (Revista Primer Tiempo, año 2 nro 6, sept 2009, pág. 3; Revista Aquí Estamos, 2009). En 2011 vuelve a cambiar el Ministro de Desarrollo Social y se mantiene en el cargo a Navarro, ahora secretario de Niñez y Adolescencia.

Ministros de Desarrollo Social también los cambian. (...) (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Tampoco resultan ajenas las narrativas que mencionan cómo esos cambios afectaron la obtención y disponibilidad de recursos y la autonomía para su utilización en las políticas dirigidas a la infancia.²⁰⁸

Una cuestión adicional a mencionar respecto de esta primer arista de la territorialización son las disputas presentes en la sanción de la ley de protección y que se observó también en la suspendida ley 12.607, respecto de los recursos y su administración, en un marco de conflicto y tensión entre el gobierno central –provincial- y los 134 gobiernos locales. Tal como adelantamos en el capítulo 2, la ley 12.607 suponía la descentralización, que implicaba para los Estados municipales, la responsabilización absoluta por la implementación del sistema de protección de derechos, mientras que la ley 13.298 debió consensuar que esa descentralización fuera sólo respecto de los recursos pero que la responsabilidad última quedaría en manos de la autoridad provincial, la actual Secretaría de Niñez y Adolescencia.²⁰⁹ Asimismo, como ya hemos descripto en el capítulo 2, esto supuso que cada municipio debiera adherir a la ley 13.298 mediante convenio con la provincia de Buenos Aires, luego de lo cual podría recibir los fondos pertinentes para la implementación de la ley. Esta “adhesión por convenio” trajo también conflictos y disputas sobre el alcance y límite de las responsabilidades locales, revelando una institucionalización progresiva y dispar del sistema en los distintos gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires, que es el puente con el próximo punto que queremos señalar.

²⁰⁸ Especialmente los entrevistados señalan de qué modo la transformación del Consejo Provincial del Menor (que gozaba de autonomía y autarquía financiera) se vio vulnerado en la posesión de fondos propios y disposición libre para sus funciones. De todos modos estas mismas narrativas reconocen que ese organismo respondía a una lógica centralista y segmentada que valía la pena transformar.

²⁰⁹ Una vez sancionada la ley 13.298, el Ejecutivo provincial señaló una observación a la misma mediante el Decreto 66/05. En el segundo párrafo del artículo 22 –referido al compromiso municipal de asumir funciones en la medida de la asignación de recursos– estableció que se tornaba observable su contenido porque “... debe inferirse que sólo corresponde a la Provincia la financiación en el marco de los convenios que suscriban con los mismos”. En consecuencia, en el artículo 22 del Decreto 300/05 se reglamentó que los municipios deberían asignar el máximo de recursos económicos y financieros –incluso propios– disponibles para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños.

4.3.2.2 Entre la heterogeneidad y la disparidad regional

Ya hemos apuntado el desafío que implicaba la institucionalización del sistema de protección de derechos en 134 municipios con lógicas, matrices, recursos e institucionalidad bien dispar respecto de este proceso.

Esta heterogeneidad y disparidad se aprecia en primer lugar en los municipios con mayor conformación de población infanto-juvenil, así como mayores tasas de vulnerabilidad social. Dentro de la provincia de Buenos Aires, encontramos así que los departamentos judiciales de La Matanza (10%), San Martín (11%) y Lomas de Zamora (16%) concentran casi el 40% de la población de niños/as y adolescentes de toda la provincia. Por su parte, en términos de mayor vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes menores de 18 años son 9 los departamentos judiciales con más de un 20% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas. Esto es más crítico aún en los departamentos judiciales de La Matanza, Quilmes y Zárate donde la pobreza estructural alcanza a casi el 30% de la población infantil y adolescente (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

En esta línea los entrevistados sostienen por ejemplo, que:

“(…) hay muchas variaciones, creo que el mapa lo haría... el Conurbano es un país aparte, el Conurbano tiene otra lógica, es donde hay más dificultades. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

“la ley funciona mejor” en las ciudades pequeñas, donde sería posible un trabajo mancomunado entre el director de la escuela, la policía, los padres, el hospital, el servicio esta mas organizado y funciona mejor. Quizás en las ciudades grandes donde las problemáticas son más agudas y despersonalizadas el abordaje se torna más dificultoso”. (Entrevista Nro. 11, Jueza Fuero Penal Juvenil).

(…) el conurbano es un país aparte. Las grandes ciudades son otro país aparte, Bahía Blanca, Mar del Plata y los alrededores. Ahora el resto de los lugares chicos de la Provincia, yo he visitado muchos lugares, realmente funciona, funciona todo. Funciona el Consejo, funciona el Servicio, la relación con el municipio, funciona. Pero en el Conurbano y en las grandes ciudades no funciona. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Vemos en estas narrativas cómo aparece como problemático y/o contradictorio la territorialización “en acción”. En efecto, cuando se habla de “lo bien que funciona el

sistema en lugares chicos” (planteando al conurbano como un “país aparte²¹⁰”), lo que supone tal afirmación es que los dispositivos creados por la normativa (sin posibilidad de distinguirlos de las necesidades infantiles) sólo podrían “resolver” problemáticas más cercanas, individuales, lo que invisibiliza a su vez otras problemáticas que exceden el ámbito local.

Cabe dejar señalado aquí que estas líneas de indagación formarán parte de la investigación que abordaré en profundidad en el doctorado. En tal nivel de estudio, me abocaré en efecto, a analizar distintos modos de apropiación de la institucionalización de los derechos en prácticas profesionales concretas y situadas en tres municipios del conurbano bonaerense, intentando avanzar en la comprensión de la imbricación del discurso de derechos con los nuevos modos de gobierno de la infancia.

4.3.2.3 La profesionalización de la protección: Servicios Zonales y Locales de protección de derechos.

Bajo el supuesto que concebía la necesidad de gestionar localmente los problemas de la niñez, y en oposición al tradicional centralismo que caracterizaban a las políticas de infancia hasta entonces, se crearon nuevos dispositivos de atención y protección a la infancia generada alrededor de Servicios de Promoción y Protección de Derechos del Niño provinciales y al interior de cada provincia, municipales. Tal como hemos hecho referencia en el capítulo 2, los dispositivos para la protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes se conforman alrededor de los Servicios Zonales (dependientes de provincia) y los Locales (dependientes de los municipios).

Estos servicios funcionarían como ventanilla de acceso a las políticas sociales de los distintos niveles, así como de respuesta estatal frente a la vulneración de los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes.

²¹⁰ Quizás lo que quiera significar esta idea de que “el conurbano es un país aparte”, sin haber profundizado demasiado respecto de esta afirmación, es que el conurbano tendría su mayor complejidad al pensar en la implementación de la institucionalidad del Sistema de Protección, debido a contar con elevados índices de población juvenil y altos índices de pobreza estructural y desigualdad. También que las problemáticas se multiplican y evidencian más complejas, con lógicas de intervención social lejanas a las institucionales y formales, subyaciendo la idea de que el interior de la provincia de Buenos Aires, los conflictos son más “abordables”. De nuevo lo que aparece por detrás de esa afirmación es esta creencia de que la institucionalidad del Sistema de Protección de Derechos aparece en la centralidad de la agenda provincial; es allí donde se pone el foco y es allí donde se observan las dificultades que narran los entrevistados, en tanto multiplicidad de actores y problemáticas que aparecen en juego.

Las distintas narrativas respecto de la vinculación entre unos y otros nos marcan algunas cuestiones que nos interesa remarcar. Por un lado, la tensión y el debate constante en el planteamiento de las funciones de cada dispositivo y los puntos en contacto, evidenciando también una forma de legitimidad para disputarse por la protección y promoción de derechos de los niños en territorio.

Veamos algunas de estas narrativas:

(..) Había una lógica en los zonales, sabes lo que hacían todos los coordinadores, era como que dejaban la vida, entonces (...) había un compromiso, había como una cosa muy mística (...) (Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

Los Locales critican a los Zonales porque no vienen recursos y porque no articulan provincialmente. Los Zonales critican a los Locales porque no tienen mucha gente capacitada y han metido más trabajadores sociales que abogados. (...) (Entrevista Nro. 10, Juez de Familia).

De estos dos fragmentos de entrevista identificamos al menos dos cuestiones que las dejamos aquí señaladas pero sería interesante profundizar en futuros estudios. En primer lugar, el reposicionamiento en territorio que implicó para ambos dispositivos, los Servicios Locales y los Servicios Zonales, y la disputa por la legitimidad en la intervención con niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, la cuestión de la heterogeneidad y disparidad regional que acentúa en muchos casos las desigualdades al momento de plantear dispositivos de protección y/o restitución de derechos.²¹¹

Por otra parte, lo antedicho tiene a su vez relación directa con el tema de la profesionalización de la protección, esto es, el proceso por el cual se convierte la gestión de la infancia en una necesidad a ser abordada por determinados profesionales, con sus consecuentes saberes e instituciones que aparecen como prioritariamente legitimadas.

Nos interesa señalar el debate acerca de los distintos modos en que los profesionales “expertos” se disputan la interpretación “legítima” de las necesidades (Fraser, 1991), a

²¹¹ Un tema que ha aparecido recurrentemente en las entrevistas, pero que no hemos podido profundizar ha sido la disparidad en las condiciones laborales de aquellos que se desempeñan en los Servicios Locales respecto de los que lo hacen en los Servicios Zonales y los impactos que ello tiene en la intervención profesional con los beneficiarios/as. En efecto, la mayor parte de los trabajadores de los Servicios Zonales eran ya trabajadores de la ex Subsecretaría de Minoridad y cuentan con planta permanente en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. A su vez, los salarios suelen ser bastante superiores a los que perciben los mismos trabajadores de los Servicios Locales. Los municipios, con sus capacidades heterogéneas y diferenciadas, suelen contratar trabajadores bajo la figura de locación de servicios (o sea, sin relación de dependencia) y en condiciones de precarización, debido a los sueldos inferiores y la inestabilidad del puesto laboral, lo que promueve una continua rotación en los equipos profesionales. A su vez, es probable que estas condiciones incidan de una u otra manera en la tarea cotidiana de quienes se desempeñan en estos Servicios.

partir de la creación de nuevos y mayores organismos dirigidos a la protección de derechos de los niños y niñas.

En el capítulo 2 hemos descripto cómo la ley 13.298 y sus reglamentaciones establecen los modos de integrar el equipo interdisciplinario necesarios para la conformación de los Servicios Locales (según la misma, se establece que los servicios locales tienen que estar conformados por al menos un abogado, un trabajador social, un psicólogo y un médico), esto es aquellos profesionales que tradicionalmente han entendido en la resolución de problemáticas individuales relativas a la vulneración de derechos de los niños y niñas.²¹² En esta línea, identificamos también cómo la cuestión social infantil se reduce a problemáticas individualizadas e individualizantes, apareciendo el modo de intervención del caso a caso también como la respuesta privilegiada a tales problemáticas.

No obstante esta creciente profesionalización, en tanto se ha producido un incremento de dispositivos y “profesionales especializados” que atienden a la protección y/o restitución de derechos de los niños y niñas, algunos entrevistados señalaban como contrapunto el cuestionamiento a una “verdadera profesionalización”, partiendo de las escasas (y también dispares) posibilidades de los gobiernos locales de otorgar condiciones dignas de trabajo. Esas condiciones llevarían además a esos profesionales a dejar sus trabajos en esos dispositivos por otros de mayor reconocimiento, estabilidad y sueldo (por ejemplo, el Poder Judicial).

Desprofesionalización porque digo (...) ahora tenemos que contratar abogados, yo no creo que venga García Méndez por 2.500 pesos, ni García Méndez ni [...]. Entonces, tienen muchos profesionales que se van al Poder Judicial. Yo te decía, hay que tener compromiso. Ahora, hay que tener también condiciones que favorezcan que la gente se quede, porque sino pareciera que somos una secta y en realidad no, o sea, no se puede trabajar sólo con un grupo de gente que está dispuesta a someterse a condiciones de indignidad. Porque en realidad eso ya pasó en la Argentina y sólo podrías trabajar si sos una dama de beneficencia y no vivís del sueldo. Muchas de las funciones son gratis y uno las hace porque vive de otra cosa. Ahora, ahí es donde empieza la falta de claridad, porque cuando vivís de otra cosa, ¿de qué vivís? Uno tendría que vivir de un empleo público. Ese es un problema severo. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

²¹² De todos modos, es de resaltar que en la práctica se generan disputas, debates, y apropiaciones locales que logran resignificar esa conformación. En efecto, en la mayoría de las jurisdicciones, la figura del médico se ha considerado innecesaria y se han comenzado a incluir algunas otras disciplinas, como la sociología y la antropología, en base a interpretaciones singulares respecto de “lo que tiene que ser y hacer un servicio local”.

Una cuestión a profundizar en futuros trabajos es el modo en que juega la concepción voluntarista, de compromiso, que emergió de las narrativas como elementos esenciales que deberían “poseer” los trabajadores para desempeñarse en estos ámbitos, en detrimento de una mayor profesionalización “auténtica” del sistema.²¹³ También respecto de los saberes que se configuran como matrices simbólicas y normativas en el tratamiento de la cuestión social infantil y cuáles resultan excluidas de tal definición.

4.3.3 Entre el Sistema de Protección y el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

Aquello que veíamos en el ámbito de la justicia se reitera, al parecer y en la percepción de los entrevistados, en el ámbito administrativo. Las políticas institucionales tenderían así a priorizar, en relación con la población alcanzada por uno y otro sistema, a los programas penales antes que a los de protección de derechos.²¹⁴

Nuevamente la mediatización o no de los casos, sumado a la percepción social sobre la problemática de la inseguridad que deposita en los jóvenes la fuente de todos los males de la sociedad, generaría que haya un desajuste marcado y una cierta inequidad balanceada a favor de fortalecer el sistema penal juvenil y no del de protección.

“Ellos jerarquizan la plata en los penales, porque eso les garantiza que no haya un quilombo social. Le ponen guita de horas extras a los compañeros ahí para que laburen, porque no laburan otros porque no tienen personal, y a veces, tendrían que laburar por 24 y laburan por 48 horas. Toda la guita va a los trabajadores penales. Y eso es porque ellos lo que tienen que garantizar es la opinión pública, porque con esto de los medios de comunicación masiva, el tema de los jóvenes que delinquen no hace bien a la campaña de Scioli que dice “bajamos la inseguridad”. Porque un pibe que delinque lo sacan en todos los

²¹³ Esto podría pensarse de modo similar a la tensión que ha atravesado a la profesionalización del trabajo docentes, que ha oscilado entre el reconocimiento de su trabajo en tanto profesional y la caracterización a partir del voluntarismo y el sacerdocio que supondría toda actividad escolar, sobre la base de la vocación individual.

²¹⁴ En el capítulo 2 hemos descripto también como se manifiesta esta priorización al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil en la asignación presupuestaria. Resulta singular mencionar aquí, a modo de ejemplo, que a fines del año 2010 existió una partida extraordinaria del presupuesto provincial (100 millones de pesos) que fue aprobada por las cámaras provinciales para ser utilizadas como reforzamiento de la institucionalidad de los sistemas de protección de derechos en todo el territorio provincial. Esa partida extraordinaria y específica fue impulsada por el Observatorio Social Legislativo. En ese momento existió una fuerte discusión y debates al respecto entre los distintos actores del sistema en tanto esa partida extraordinaria se habría destinado finalmente al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. De todas maneras, también se señala que nunca pudo conocerse con certeza el destino de esos fondos, lo cual dice mucho además respecto de la dificultad de obtener información pública y fidedigna respecto de los fondos públicos, su ejecución y rendición. (Revista Primer Tiempo, Año 4 Nro. 13, marzo 2011, pp. 2-4).

medios de comunicación, le pega TN y todos ellos, obviamente matándolo al pibe, pero quiere decir que la inseguridad no se terminó. Por eso, todo esto que pasó, es producto de la campaña”. (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

“Yo en promoción y protección no tengo horas extras, solo el sueldo básico. En un instituto se gana esa plata (que es lo mismo que yo, con 10 años de antigüedad) mas el doble en horas extras. La idea es toda la plata para los penales. Por eso el Subsecretario va, habla con la gente de los penales, todo el tiempo los está seduciendo a la gente de los penales”. (Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

4.4 Comentarios finales del capítulo

Del análisis de los múltiples sentidos, disputas y negociaciones de los actores centrales sobre lo que constituye el proceso de institucionalización de derechos podemos señalar algunas conclusiones preliminares.

Por un lado, la dificultad que pudimos apreciar en los tres grandes sectores que definimos como centrales –organizaciones de la sociedad civil, poder judicial, organismos administrativos- de apartarse de una perspectiva dicotómica y binaria. Hemos observado en efecto, una tendencia a absolutizar posiciones, a asumir perspectivas sin advertir los matices, los conflictos, las intermediaciones entre los distintos actores. Intentamos en este capítulo desentrañar algunas de esas singularidades y matrices específicas de cada sector así como algunas de sus vinculaciones.

Señalamos así algunas maneras en que se construyen valores y/o "narrativas hegemónicas" (Fonseca, 2002) que aparecen como predominantes en este campo, de manera acrítica, impidiendo la reflexión, disminuyendo al mismo tiempo la capacidad de transformación, sea del sector que se trate. Valores que, contruidos bajo el manto de la retórica emotiva de los "derechos de los niños" y siendo parte de la narrativa hegemónica actual en este ámbito, funcionan como valores morales trascendentales, y como tales son connotados positiva y endiosadamente por muchos agentes. Como contrapartida, hallamos algunas narrativas marginales (unas que sostienen la inutilidad de la ley para plantear cambios sustantivos, otras que advierten la complejidad desde un marco de análisis de corte más académico), que aunque silenciosas y/o silenciadas, intentan generar un espacio que proponga una ruptura de esas polaridades.

Por otro lado, hemos observado como las dimensiones de territorialización y (des)profesionalización aparecen como dos aristas claves de la institucionalización del sistema de protección de derechos; dimensiones que dejamos planteadas para ser profundizadas en futuros estudios.

Capítulo 5: Infancia, derechos y protección

En este capítulo abordaremos las narrativas de los actores clave en el proceso de definición y construcción social de “la infancia” analizando los sentidos que comprende, en particular los supuestos sobre los modos priorizados para protegerla.

Para ello utilizaremos fundamentalmente las entrevistas realizadas a los actores clave ya reseñados en los capítulos anteriores en conjunto con la información secundaria relevada pertinente al objetivo del presente capítulo.

Dividiremos el presente capítulo en dos apartados. El primero se vincula a las concepciones sobre infancia, protección social y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. El segundo será destinado a identificar los sentidos, disputas y tensiones acerca del impacto de la retórica de los derechos en el escenario de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.²¹⁵

5.1 Infancia y protección social en la provincia de Buenos Aires

5.1.a Discursos sobre infancia.

Con respecto al bienestar y a los derechos, los niños se encuentran en una posición ambivalente, como en la propia vida: a medias dependientes, subordinados y sujetos de derechos, a medias abandonados y protegidos, mimados y maltratados, riqueza y carga para los padres y la sociedad, queridos y temidos a la vez. (Gaitán, 2006b).

Tal como hemos visto en capítulos anteriores, la innovación más evidente que ha conllevado la adopción de la CDN y las legislaciones locales consecuentes, se ha basado en la consideración de los niños como sujetos de derecho. Esta condición se materializa principalmente a través del reconocimiento de sus derechos de modo independiente a otros miembros de la familia, ya sean aquellos derivados de su condición de seres humanos en general, como aquellos que se derivan de su especificidad como niños y niñas.

²¹⁵ La diferencia con el abordaje que se realizó en el capítulo 2 es que en aquél se apuntó a identificar las posturas, perspectivas y posicionamientos frente a dos leyes concretas, debatidas en los primeros pasos del proceso de institucionalización de derechos de la provincia de Buenos Aires. En este capítulo, por el contrario, tratamos de abocarnos a los sentidos simbólicos que configuran el campo de los derechos de los niños y niñas en un plano de mayor abstracción, pero que operan de todos modos en escenarios políticos concretos y complejos, siguiendo también las narrativas (hegemónicas y marginales) de los actores.

Podría decirse, en este sentido, que tal consideración de los derechos específicos de los niños y niñas como sujetos autónomos y no cómo apéndices de la familia ha sido una de las grandes ventajas que ha aportado la institucionalización de los sistemas de protección de derechos –afirmación compartida tanto por los estudios sociales de infancia como por los actores que han impulsado la transformación del sistema- en tanto permite visualizar a los niños como actores sociales concretos.

Asimismo, la imagen del niño como sujeto capaz, racional, competente y autónomo, es postulado tanto desde los principios de la CDN (refiriéndose al derecho a la participación) como de los desarrollos de los estudios sociales de infancia (mediante el concepto de agencia).²¹⁶

La consideración del niño como “sujeto de derechos”, ha traído sin embargo, algunas consecuencias no deseadas o no previstas inicialmente. En este sentido es que algunos investigadores han planteado que las transformaciones en la concepción del objeto de las políticas sociales dirigidas a niñas, niños y adolescentes, en particular en América Latina, han apuntado a abarcar al mismo tiempo, la tríada infancia-familia-Estado a la vez que a fortalecer la noción de “infancia universal” colocando a menudo el énfasis en la responsabilización familiar sobre los niños/as, la disminución de las acciones estatales y la reglamentación de la vigilancia judicial y/o administrativa (Vianna, 2002; Schuch, 2006). El énfasis colocado en el individualismo y la autonomía puede, de hecho, contribuir a distorsionar la conceptualización social de la infancia (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandeveld, 2009), al evidenciarse como una tensión entre la consideración del niño como agente o como producto de una estructura social determinada (Qvortrup, 2005, 2010).²¹⁷ Esta implementación de un sistema con visos de universalizar la condición de Niños y Adolescentes como sujetos de derechos, ha contribuido también, paradójicamente, a reforzar algunas dinámicas que potencian la la

²¹⁶ En el capítulo 1 hemos hecho referencia a las tres grandes corrientes de los estudios sociales de infancia: constructivista, estructuralista y relacional.

²¹⁷ Recordemos en este punto que tanto la visión del niño como agente fue producida a fin de lograr incorporar a los niños a la sociología, que siempre ha privilegiado a los sujetos “maduros” y “completos”, pero nunca de modo inverso, esto es, hacer que los niños entren en su propio derecho, con la consideración como sujeto autónomo a la vez que dependiente, para evitar una postura esencialista de la agencia y entenderla como una atribución social. A fin de contrapesar esta tensión, se sostiene que en vez de ignorarla, el punto sería lograr que la sociología de la infancia se mueva, al mismo tiempo, dentro y fuera de la madurez, dentro y fuera de la inclusión y la exclusión, dentro y fuera de la agencia y la estructura (Lee, 1998).

constitución y reproducción de las desigualdades al ocultar la confluencia de diversos planos paralelos y superpuestos de diferenciación (Schuch, 2009: 254)

Esta construcción convive además con la idea de que los menores de edad son seres incompletos, dependientes, moldeables, controlables, definidos por un adulto. Para esta perspectiva, la infancia viene a ser una etapa de preparación orientada al futuro, “lo que ensombrece buena parte de su realidad como presente” (Gaitán, 2006b). Son esos atributos pensados como “modelos ideales de niños”, que producen esa condición hegemónica de la infancia, definida por la inocencia, la necesidad de protección y preparación para la vida adulta. (Schuch, 2009: 254)

Estas dos grandes construcciones están presentes, como lo veremos, en las narrativas de los actores.

Encontramos que en estas narraciones, la infancia se suele vincular de modo directo a las “problemáticas” que la aquejarían. Por momentos observamos además, de que manera se quita especificidad a esas “problemáticas”, limitando tales construcciones a aquellas derivadas de la sociedad y del mundo adulto en general.

Una dimensión central de las políticas sociales en el marco de la disposición de las poblaciones es, tal como hemos hecho referencia en el capítulo 3, la definición de los problemas de intervención. Identificar en el campo de la infancia cuales son los problemas que se construyen como prioritarios, así como cuales son las técnicas y tecnologías que aparecen privilegiadas para revertirlas (Rose, 2007), posibilita en efecto, rastrear las contradicciones y tensiones en el proceso de institucionalización del discurso de derechos en las políticas para la infancia.

Tal como surge de la mayoría de las narrativas, el “problema mayor” lo constituirían entonces los adultos, que no contienen, que no ocupan su “rol de adultos”. Los entrevistados hablan así de cierta crisis de sentido y de falta de expectativas adultas que vendrían de la mano de la posmodernidad, que es agravada por el subdesarrollo en el caso de América Latina. Este “problema” se reiteraría en el caso de los niños pero con un agravante producido por el estado de indefensión.

(...) los problemas de la infancia son los problemas de la sociedad y del mundo en general. (...) yo creo que lo que estamos viendo en los chicos es un nivel de confusión general, que es aplicable a la posmodernidad en relación a todos los adultos. (...) estamos frente a un problema severo de vaciamiento de las expectativas y de las proyecciones sociales, entonces, el lugar que antes ocupaba la militancia, la utopía y el deseo de cambiar el mundo, hoy fue reemplazado por el

capitalismo, por una persecución de objetivos materiales y pelotudos. (...) Entonces, sumale a los problemas de la modernidad líquida o de la sociedad televisiva, los del subdesarrollo. Entonces, ¿cuál es el problema de la infancia? Es el problema de la posmodernidad agravado por la pobreza y la dependencia, no sé, porque ninguno de esos problemas se puede abordar solo y creo que ese es el desafío de la ley, si no lo vemos en términos de derechos económicos, sociales y culturales. Entonces, los chicos se drogan porque no tienen expectativa, no tienen expectativa porque no hay herramientas de desarrollo y no tenemos desarrollo porque estamos atados de pies y manos. Entonces, creo que los problemas de la infancia, en ese sentido, son los mismos que tienen los chicos de 19 años, agravados por la indefensión, en ese sentido, sí es verdad que los chicos por ahí tienen menos herramientas para hacerse valer, no sólo frente al abuso institucional, sino frente al abuso de los propios adultos. (...). Si yo te dijera cuál es el problema más grande que nosotros tenemos para abordar las restituciones de derechos, yo te diría “no tener adultos que contienen”. Tenemos adultos arrasados, no tenemos chicos arrasados”. (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).²¹⁸

Esta concepción se encuadra a su vez en la construcción de los organismos internacionales, como UNICEF y lo plasmado finalmente en la propia CDN acerca de la preponderancia sobre la protección por sobre la autonomía, en el marco de un debate conflictivo y presentado como binario (Barna, 2012).

En esto toma preponderancia también las reflexiones expuestas por Pupavac (2001), al dar cuenta del “Régimen Internacional de los Derechos de los Niños”. Con esa construcción, que supone que el escenario mundial en el cual los derechos del niño son conceptualizados como la encarnación de una moralidad universal que sobrepasa las fronteras nacionales, habilitando así una igualación moral con los adultos al mismo tiempo que un medio de superación de las divisiones internacionales económicas, políticas, sociales y militares.

El “problema de la infancia”²¹⁹ pasa en algunas narrativas a denominarse como un problema ya no solo de contención o moral adulta sino de las condiciones socioeconómicas de los padres de los niños, la ausencia o precarización del empleo. En esos casos, la exclusión social es asociada de modo directo a la falta de trabajo y la

²¹⁸ Es interesante detenernos en el bagaje discursivo de este entrevistado. Para comprender esta narrativa, es fundamental, de hecho, conocer algunos datos adicionales de su emisor. Esto en tanto consideramos, a modo de hipótesis, que ese grado de reflexión que aporta en su análisis es producto de los cruces entre la profesión, experiencia y trayectoria singular de este entrevistado. Se trata, en efecto, de un joven abogado con interés y desempeño en la política dirigida a los niños y niñas desde hace algunos años. Ha sido funcionario a cargo de un servicio zonal de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes del conurbano bonaerense y sostiene su trabajo a partir de reivindicar su “rol militante” dentro de la función pública.

²¹⁹ Nótese también que la infancia aparece siempre asociada a un “problema”, que es menester “resolver”.

inclusión pasa por resolver ante todo, las cuestiones estructurales que hacen al bienestar de los padres. Ello redundaría, de modo lineal y causal, en el bienestar de los niños. Es decir, se hace referencia a la pérdida de la idea de un futuro “estable”, organizado mediante vías de inclusión social previsibles, pero que paradójicamente, se abordan de un modo subjetivista, como padecimiento y pérdida de referencias.

Si te lo resumo en una sólo palabra, porque en realidad, el problema no lo tienen los chicos sino los grandes, es la falta de trabajo, de trabajo real y formal. No hay otra posibilidad, porque nosotros consideramos que el trabajo es el espacio del núcleo, de unidad familiar. Vos construís, como construían nuestros padres, nuestros abuelos, etc., en base a eso, en función de eso, proyectás. ¿Qué es lo que les pasa a los adolescentes, mejor dicho a jóvenes? (...) es lo que pasa, actualmente es la tercer generación de desempleados, es la tercera, no estamos hablando de... es la tercera (...). Entonces, los jóvenes, los pibes, no tienen esperanza, porque no tienen proyección. Y la proyección la da el laburo, eso que te dignifica por un lado, porque te dignifica decir “yo trabajo y mi paga me la gané” (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

Por otra parte, que el niño sea considerado “sujeto de derecho”, independientemente de su familia, nos presenta nuevos interrogantes relativos al carácter y alcance de esa especificidad. Dice al respecto uno de los entrevistados:

Un niño es una persona que tiene palabra, pero que tiene palabra de niño, y si yo la igualo a la del adulto des-infantilizo al chico, paso a negarle su niñez. Es como que yo le diga a un chico “¿vos querés quedarte acá en la calle, querido, viviendo en el caño? ¿Te gustaría ir a la escuela? ah, bueno ¿no querés? No hay ningún problema”, y este tipo de cosas me parece que ocurren. Hay dos riesgos de des-subjetivación del chico que entran por dos vertientes distintas: una sería des-subjetivarlo por des-responsabilizarlo y otra vertiente exactamente opuesta sería des-subjetivarlo por hiper-responsabilizarlo, por transferirle lo que el adulto debe hacer por él o con él, y son dos problemas graves. (...) Generalmente lo veo en los tratamientos de causas asistenciales, principalmente hiper-responsabilización, porque al chico no se le provee una estabilidad en ningún lugar. (...) La des-subjetivación por la des-responsabilización la veo en cómo se tratan algunas cuestiones penales. A mí me parece (a lo mejor te alarma esto que te digo, y te pido disculpas), que cuando un chico tiene una transgresión severa y no pasa nada, eso es una forma de no escucharlo. Yo no estoy diciendo ni que hay que encerrarlo ni que hay que matarlo, estoy diciendo que cuando esto no ocurre es como si no se lo hubiese escuchado, es como decirle: hagas lo que hagas no me importa; y someterlo a riesgos enormes. (Entrevista Nro. 9, integrante espacio académico niñez).

Aparece en este relato una apropiación crítica de los principios de la CDN que como ya hemos reiterado a lo largo de esta tesis, en abstracto, poco significan (Fonseca y Cardarello, 2005). Se trata aquí de ver las tensiones que implica entonces, en un

contexto concreto y en el marco de actores específicos y situados, la condición del niño como sujeto de derecho, donde el riesgo es por un lado, que se configure en un significativo vacío, carente de un sentido fijo y unívoco (Llobet, 2011) y por el otro, que se conciba al niño cómo un sujeto liberal autónomo, aislado de los constreñimientos estructurales que tiene. Es esto que Schuch identifica como el pasaje de una cosmovisión centrada en la tríada Infancia – Estado – Familia (pensando la interrelación y problematización de esos tres vectores) al foco exclusivo en el niño como sujeto de derechos, paralelamente al crecimiento del consenso en torno a la noción del niño universal (Schuch, 2009: 251)

Desde otra línea, vemos también una cuestión interesante que bien valdría la pena retomar en futuras investigaciones. Del mismo modo que se empieza a hablar del niño como sujeto, con capacidad autónoma para participar en la dinámica social y política, algunos entrevistados sostienen que dicha capacidad incluye la posibilidad de ser responsabilizado penalmente. Y aún más, esa responsabilidad penal sería parte de la inclusión de los jóvenes.

Por eso te decía, en líneas generales, las políticas públicas de niñez en este nuevo paradigma, y perfilándose en una concertación de acciones, desde lo local, lo más directo al niño, la Provincia, y en este caso, Nación y los Organismos Internacionales acompañando, me parece que, no en lo inmediato, creo que hay mucho por andar; insisto en esto, va a ser posible una realidad completamente distinta.

De hecho, en la parte que me toca a mí monitorear de cerca, el nivel de reincidencia en los chicos infractores a la ley, ha tenido una significativa disminución, justamente, porque ya no está más la puerta giratoria. Por que el chico en el marco de ser sujeto de proceso penal, es actor de ese proceso, y nada se hace sin él, con consentimiento de él. Y a partir de ser él un actor, de responsabilizarse por esto, y tener él la posibilidad de mostrar sus responsabilidades o sus no responsabilidades, con voz y voto, en las audiencias, en las audiencia del juicio, en los careos que le realicen y demás, a él, digamos, lo normativiza, y eso también es inclusión. (Entrevista Nro. 4, profesional infancia).

Por último, queremos señalar, aunque sea de modo exploratorio y tal vez superficial ya que no ha sido parte de las preguntas centrales de esta investigación, que el hecho de referirse a la concepción de la infancia se halla también atada a la idea de familia subyacente. Hemos observado en las narrativas, en este sentido, ciertas disputas discursivas sobre lo que es y/o debería ser una “buena” familia, como espacio de producción a la vez que de conservación de las relaciones sociales, respetuosa o no de

los derechos de los niños/as. En efecto, a pesar de contemplar en algunos casos la diversidad y pluralidad de “familias”, se advierte una fuerte tendencia hacia la asociación directa de la familia con su aspecto nuclear y biologicista (Castrillón, 2007). La familia sigue apareciendo como valor supremo y como un espacio afectivo “natural” y por ende, garante *per se* de los derechos de los niños/as, favoreciendo posiblemente cierto esencialismo. La familia se presenta como causa y solución de los problemas de todos los individuos y se espera de ella, que sea formadora de individuos autónomos, saludables, responsables. La familia es señalada así tanto como en un lugar de sospecha como de objeto de intervención (Schuch, 2009: 267)

De todos modos, tal como hemos dicho, estas afirmaciones son sólo producto de una indagación inicial, por lo que ameritaría una profundización especialmente en lo atinente a las maneras en que la familia es interpelada desde las intervenciones estatales sobre niños con derechos vulnerados.

5.1.b De qué hablamos cuando nos referimos a protección y/o restitución de derechos.

Los actores entrevistados son coincidentes en afirmar que proteger o restituir derechos a los niños/as sería equivalente a promover que las personas puedan hacerse cargo de sus derechos y responsabilidades, generando así “dignidad autovalente”, lo que promovería la ampliación de la ciudadanía.

Para mí, la restitución de derechos es ejercer ciudadanía, es desarrollar ciudadanía, es quebrar el asistencialismo y generar dignidad autovalente. Para mí es un laburo, es eso, es un laburo político y militante que tiene que ver con que la gente pueda hacerse cargo, donde podamos construir un país desde ese lugar, desde que cada uno se sienta ciudadano en el sentido amplio, hacernos cargo y a su vez hacernos responsables y llevar adelante las políticas. No tener una banda de llorones dependientes y adictos, un grupo de trolls que dependan del asistencialismo, nuestra chapa, nuestro fideo. Pero tampoco un grupo de clase media. O sea es esto restituir derechos, es aportar herramientas, acercar, pero a su vez generar consciencia para que un día las personas en vez de hacer cacerolazos, participen, se hagan cargo. ... (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

Estas afirmaciones que aparecen reiteradas en otras entrevistas demuestran una perspectiva de la ciudadanía, que desconoce (o relativiza) tanto las desventajas históricas y las desigualdades en el acceso a la titularidad de derechos (Llobet, 2007b) como las situaciones de pobreza material que no son reconocidas desde el momento en

que las políticas sociales no actúan sobre ellas sino sobre sus efectos (Litichever, 2009). También está presente una concepción individualista, con dificultades para entender la ciudadanía en su dimensión relacional.

Aquí vemos como la protección y/o restitución de derechos implicaría además un aporte en la articulación con otros, en distintos niveles, en pie de igualdad. No se visualiza entonces esa dimensión relacional en tanto atravesamiento de relaciones de poder, clase, género.

En lo cotidiano, lo que me permite visualizar, es que realmente, hay como más posibilidades de evitar el compartimiento estanco, como que realmente, podés trabajar con otros, y por sobre todas las cosas, esta cuestión de que, a la hora de pensar un modelo de intervención frente a una situación puntual, que es otra gran diferencia, se trabaja sobre la situación con todas las particularidades que esto conlleva, a partir de que estás dando respuesta a una individualidad, a un niño o un grupo de niños o a un contexto de familia, y que en este rango, todos lo que estamos convocados a participar estamos en un pie de igualdad. (...) Entonces, esta lógica de articular las acciones y no la derivación del caso a otro efector, donde mi competencia encontraba el límite y comportaba mi desimplicancia respecto de eso, a mí me parece que en realidad nos enriquece a todos. Nos potencia a todos sabiendo que no estamos solos haciendo las cosas, me parece que trabajar sabiendo que hay un otro, sabiendo que podemos convocar a ese otro, y básicamente, esto que te decía, que hay muchos, muchos, que desde el silencio más absoluto vienen militando esta práctica, y lo único que facilita, en el marco de inclusión, es que le digas “necesitamos”, “necesito”. Necesitamos más, pero nos ha permitido abrir la cabeza, en el más amplio sentido de la palabra, pensamos en un escenario mucho más amplio del que nos pensábamos, y saber que *la única limitación es la que nos queramos ponernos nosotros o la que nos ponga el niño*. Y en ese caso, saber que, correrse en el momento oportuno y facilitar el acceso de un otro a ese modelo de intervención, seguramente, va a ser mucho más positivo que seguir insistiendo sobre algo que el propio destinatario te puso un límite. Esto me parece interesante, esto me parece inclusivo. Inclusivo para los adultos e inclusivo para los niños. Saberte con un otro, saber que el escenario es mucho más amplio que la institución, que el juzgado, saber que la comunidad toda con sus más y sus menos (Entrevista Nro. 4, profesional infancia). (el destacado es nuestro).

Vemos en esta narrativa, por cierto muy rica para deconstruir y analizar en varios aspectos, como esa posibilidad de trabajar con otros es lo que potenciaría el trabajo articulado en pos de la protección y/ restitución de los derechos de los/as niños/as. Se menciona así como las distintas instituciones convocadas fortalecerían *per se* la inclusión de los niños. Sin embargo, no hay una problematización respecto de qué constituiría tal inclusión, cuales serían sus límites y si ese abordaje plural y multidiverso apunta de por sí a garantizar derechos o cuáles podrían ser los efectos no deseados o esperados. También vale la pena remarcar esta idea voluntarista (resaltada en el

fragmento) de la inclusión y la perspectiva de derechos. Esto es, la única limitación la pone el beneficiario o la que decidan auto-ponerse los profesionales que trabajan en este campo. Surge así una concepción que se aleja de la dimensión social y relacional que subyace a la noción de ciudadanía e inclusión social.

Por otra parte, los entrevistados hacen referencia a la noción específica respecto de las implicancias de la restitución de derechos de los niños/as.

La restitución, simplemente es garantizar el ejercicio de los derechos. Después si el niño lo quiere ejercer o no, o la familia lo quiere ejercer o no, es otra historia. Pero en realidad que esté el derecho accesible para ese niño y su familia, esa es la restitución. (Entrevista Nro. 7, funcionaria local infancia).

Se entiende que la restitución implica así la garantía del ejercicio de los derechos, lo que conllevaría desde la función pública, volver los derechos accesibles independientemente de que luego el beneficiario los quiera ejercer o no. Esto se vincula, asimismo, con el conflicto que pesa sobre los derechos de los niños y niñas entre el carácter de portador y agente moral de los derechos (Pupavac, 2001), permitiendo y legitimando la existencia de adultos que puedan representar su interés (Bustelo, 2005). Lo específico que va a aportar el sistema de protección de derechos, es que ya no se trata de cualquier adulto, sino de profesionales externos (Pupavac, 2001; Fernando, 2001; Reynaert, Bouverne-de Bie y Vandeveld, 2009). Son éstos entonces los que tienen que brindar esas “herramientas” para proteger y restituir derechos.²²⁰

5.2 Usos y significaciones de “la ley”. El magnetismo de los derechos de los niños/as

En el capítulo 1 hemos hablado sobre la emergencia de una cultura legal global, que se consolida con la internacionalización de los derechos humanos generales primero y específicos después (como los derechos de niños/as). Hemos mencionado también de qué manera esa internacionalización y universalización de los derechos ha contribuido a sostener una confianza ciega en el carácter emancipador intrínseco que éstos conllevarían para resolver múltiples cuestiones sociales, políticas, económicas, culturales; vinculada a la población infantil (James y James, 2004).

²²⁰ En investigaciones futuras se plantea identificar especialmente qué es lo que se vincula con esa protección y/o restitución de derechos en espacios concretos y situados, como son los Servicios Locales de Protección de Derechos del conurbano bonaerense.

Tal como lo señalamos en el corazón de esta tesis, fundamentalmente en los capítulos 2 y 3, la retórica de derechos, lejos de ser meramente simbólica, produce efectos prácticos concretos, generando una atracción de tal magnitud (quedando atrapados, a modo de imán, actores, matrices y problemáticas de la más diversa índole) al mismo tiempo que contribuye a opacar y/o eclipsar cuestiones que quedan por fuera de su marco contenedor, al constituirse en un magnetismo incuestionable, rígido, totalizante y cerrado en sí mismo.

En el caso de los derechos de los niños, este magnetismo se revela con mayor claridad cuando en las narrativas hegemónicas se toma a la CDN y las leyes de protección integral dictadas en consecuencia, en fundamento, sostén y motor de las transformaciones políticas relacionadas con el campo de la infancia.

En este apartado pretendemos mostrar entonces las significaciones y debates que se han generado respecto del impacto de la retórica de los derechos en el escenario de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

Inicialmente podemos subrayar que aparecen en los relatos algunas cuestiones que merecen ser resaltadas. Una de ella es la necesidad de participar e incidir de modo efectivo en la “letra de la ley”, lo que conduce a sentirse parte responsable de su sanción y posterior implementación. Es interesante en esta línea, apreciar cómo actores que se encuentran por fuera del espacio de sanción de las leyes, construyen una sensación de pertenencia, de construcción, de apropiación tal, que los hace sentirse parte a la vez que responsables *directos* de su implementación.

“La ley se construye como todo, digo, cada uno quiere meter un bocadillo, cada uno tiene hambre de gloria, cada uno tiene un interés determinado. La ley 13.298 es un ejemplo clarísimo ...” (Entrevista Nro. 8, funcionario provincial infancia).

“(…) Nosotros nos sentimos que tocamos el cielo cuando se aprueba la ley” (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

“(…) está bueno porque yo me siento responsable. Mas allá de la nimiedad de lo que yo haya hecho, yo me siento parte de los que discuten estas cosas, que al final tienen resultado”. (Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

Se entiende además que una ley como la finalmente sancionada se aplica siguiendo voluntades, voluntades de unión y de oposición también.

Una ley que se aplica de acuerdo a la voluntad, de acuerdo que haya tenido la suerte de haberse capacitado o quien tenga ganas de interiorizarse por sí mismo sobre como poder actuar...por voluntades. (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“(…) desde este Foro hemos conseguido grandes logros en estos últimos años. Terminamos con el patronato, tenemos una nueva ley de infancia, logramos abrazar el Congreso y conseguir todo esto gracias a todos”.²²¹

La ley es considerada “maravillosa”, “perfecta” en su diseño, en los términos de los entrevistados, especialmente de aquellos que participaron de algún modo en el proceso de sanción de la ley 13.298. Como es maravillosa también hay que aplicarla en su total “literalidad”. Se produce en estos discursos un hiato entre la ley y su aplicación. Se presume así que lo que “fallaría” sería la aplicación, lo que supone pensar la posibilidad de una ley perfecta para todos, sin fisuras, ni lagunas que sólo se “tuerce” por la “mala” mediación de los encargados de aplicarla.

“La ley no se está aplicando porque la ley es maravillosa en lo teórico pero es como un organismo; si a vos no te funciona bien el corazón, tarde o temprano empieza a funcionar todo mal y si no te funciona el cerebro ni hablar. Entonces vos acá tenes la primer responsabilidad que es la autoridad de aplicación que es el ministerio de desarrollo social. Ya el cerebro, está paralizado (...) (Entrevista Nro. 1, profesional OSC).

“yo soy fundamentalista con la ley, claro, después cambiaremos algunas cosas pero no podés compararla con el decreto, aunque algunos saltan “que la ley tiene fisuras”, tenemos ley, empecemos por ahí, no tenemos un decreto de la dictadura. Es la mejor, es la que supimos conseguir hasta ahora y de la que todavía no pudimos implementar en su totalidad para ver cómo avanzamos, si está bien o mal. Porque la ley se cambia, si hay que modificarla o no, en función de la práctica que vos vayas ejerciendo, mientras tanto empezá a ejercer esto y después tráeme la propuesta (Entrevista Nro. 2, profesional OSC).

“(…) el tema normativo es como un envase. Nosotros siempre buscamos conseguir el aporte normativo y lo que fallaba eran las eran las culturas de aplicación” (Entrevista Nro. 5, Juez Penal de Adultos e integrante espacio académico niñez).

“las leyes de promoción y protección de derechos en provincia de Buenos Aires salieron sin duda por la pelea del foro. Que es una pelea que venimos dando desde que nos empezamos a juntar ya en el año ‘98. Primero promovimos la ley 12.607, frenamos la ley corbata y luego logramos las leyes 13.298 y 13.634, que con sus más y sus menos, es un avance fundamental”.²²²

²²¹ Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud (2010). “Situación de la niñez en la provincia”. Estela de Carlotto y Adolfo Aguirre. Diciembre de 2010. Publicado en <http://www.redlamyc.info/publicaciones-y-boletines/correo-varios/487-situacion-de-la-ninez-en-la-provincia-de-buenos-airesforo-por-los-derechos.html>

²²² Palabras de un integrante del Foro por los Derechos en el quinto aniversario de su organización (Revista Primer Tiempo, Año 2 Nro. 7, diciembre de 2009, contratapa).

Se interpreta en esta línea mayoritaria que si la ley no logra cumplir con el efecto diseñado, es porque falla la mediación en esa ejecución (Fonseca y Cardarello, 2005). Esa mediación se considera entonces por fuera del proceso de institucionalización de derechos, de modo externo a éste.

Una cuestión interesante a destacar, en este lugar de magnetismo que han ejercido la retórica de los derechos, es el lugar que ocuparía la “mística” que acompañaría el proceso de institucionalización los derechos en general y en particular en el ámbito local. Esa fuerza mística, que es lo que generaría atracción, interés, es depositada en personas con cierto posicionamiento de liderazgo individualista que impulsarían la instalación de la temática en la agenda pública. Liderazgo que atraviesa no sólo a dirigentes de organizaciones no gubernamentales o gremiales, sino también a funcionarios públicos, que se desempeñan en el ámbito del estado provincial.

En términos de los entrevistados:

Yo creo que lo último fue, cuando se trabaja por la ley, cuando había cierta mística, que la daban Cajade, Morlachetti, mismo Estela de Carlotto, que también fue fundadora del Foro. Había toda una mística, y creo que eso se fue perdiendo, hoy por hoy el tema infancia no genera mística, interés. Aun la gente progre se cansa, se aburre, “uh! esto es un mamut y no se puede mover”, es un laburo muy frustrante (Entrevista Nro. 6, profesional OSC).

Acá en infancia, es un pantano, es muy frustrante. Nosotros en un momento tuvimos muchos compañeros full-time dedicados a infancia, y ahora no estamos ninguno, todos agarramos otro tema. Mantenemos infancia, pero lo mantenemos compartiéndolo con otras actividades. Y creo que no es casual, sino que es un termómetro de esto. Otra hubiese sido la historia si hubiese seguido Cafiero en el Ministerio y no se hubiera muerto el padre Cajade, que eran como dos puntales, *eran dos símbolos que arrastraban equipos, que arrastraban mística y operatividad en las políticas*. Cafiero era un tipo que resolvía, no le importaba estar ocho horas reunido, y resolvía, llamaba a sus colaboradores, organizaba, y vos veías su intencionalidad de buena onda, garantista, cuidadosa; después desapareció la gestión y desapareció él. Y Cajade ni hablar, tocaba timbres en todos lados, era un tipo muy respetado. Eran dos puntales, y Morlachetti también. (Entrevista Nro. 6, profesional OSC). (el destacado es nuestro).

Esta “mística” o magnetismo de los derechos genera como ya hemos dicho, esta doble atracción: por un lado, de unir “voluntades” con un fin, que fue el de instalar la temática de derechos de la infancia, colocarlo en agenda, hacerlo visible e incidir en ella. Pero al mismo tiempo, formar parte del discurso de derechos como retórica totalizadora, binaria, encerrada en sí misma, calificando de “bueno” todo lo que resultaría acorde con

ella y de “malo” todo lo que esté en oposición. Esa frontera además entre lo “bueno y lo malo” (y también entre buenos y malos) se constituyó a partir de la ambigüedad y la falta de claridad en esa separación, lo que dificultó una mirada crítica y desontologizadora respecto de los derechos de los niños/as. Sumado a ello, concebir a los derechos de los niños como un imperativo moral superador (Barna, 2012), alcanzado por “consensos” que permitieron un texto más amplio e “inclusivo” a la vez que ambiguo (Burman, 1996).

Ahora, este enfoque / posicionamiento frente a los derechos aparece como el dominante o hegemónico pero no único. Hay otras voces como ya hemos visto que se escuchan silenciosas, pero han estado presentes, en tanto narrativas marginales.

Dicen algunos de esas “otras narrativas”:

“[la ley] pasaba a ser no una herramienta que diese cuenta de cambios producidos y de condiciones del cambio, sino una pancarta para lograr nuevos cambios, que necesitaba de malos de la película a los que condenar y héroes salvadores siempre por venir. Eso limitó mucho el análisis de los problemas, ese tipo de miradas fue muy simplificadora, muy dicotómica, muy poco empírica lamentablemente, o con una caracterización empírica muy sesgada, dominada por un esquema de mirada”. (Entrevista Nro. 9, integrante espacio académico niñez).

“El significado de la Ley no depende de la Ley (que en última instancia es un texto), depende del lector, de los modos de aplicación, de consensos, de cuestiones que no se pueden de ninguna manera agotar en una escritura”. (Entrevista Nro. 9, integrante espacio académico niñez)

Hay una reducción de la palabra ley... bueno la ley dice tal cosa, pero pará, qué se yo que dice la ley, son los principios los que importan. (...) (Entrevista Nro. 3, profesional OSC).

“se tornaba necesario hacer un texto que se aparte de una mirada dogmática jurídica tradicional para no incurrir los problemas que tiene una ley, para dar alternativas de respuesta y de argumentos a favor de una u otra respuesta pero sin pretender construir una lógica militante, sin bajarle línea al operador, sin subrogar su potencial hermenéutico y aplicador; porque eso para mí es profundamente antidemocrático, porque *sino lo que estás construyendo es una Guardia Pretoriana de la Ley que se comporta como los pretores romanos: dueños de fórmulas que acorazan una ley que pasa a ser ajena*”. (Entrevista Nro. 9, integrante espacio académico niñez). (el destacado es nuestro).

Lo que podemos encontrar en estos otros relatos es una concepción distinta sobre la ley los derechos y sus implicancias sociales. En efecto, ya no se considera a la ley como perfecta y maravillosa, abarcadora per se, de todas las realidades posibles, sino que de alguna manera se la considera objeto de disputas, conflictos, interpretaciones

divergentes y heterogéneas. La aplicación es aquí considerada parte del proceso de institucionalización de derechos. Sin esas mediaciones, sin esa aplicación contextual, histórica, producto y causa de determinadas relaciones de poder, género, clase social, no sería posible contar con un sistema de protección de derechos. Esta concepción alimenta una mirada menos verticalista de los derechos y más abarcadora de los distintos elementos, actores, condiciones, contextos, que intervienen en este tipo de procesos.

Vemos así como se van conformando al menos dos grandes narrativas sobre la ley y los derechos en el escenario de las políticas de infancia: una de carácter mayoritario, hegemónica, en la cual se aprecia cierta sacralización de la ley, en donde la totalidad de lo social aparece dada por la imperatividad de la ley, la cual regularía y ordenaría las relaciones ideales entre individuos y grupos (Castrillón, 2008: 34-35). Ello conduciría a tener una mirada menos crítica y ajena de la implementación, que aparece divorciada de la ley.

La otra gran narrativa, de carácter marginal, se configura como aquella que percibe una perspectiva más compleja sobre los derechos, que incluye y tensiona la primera.

5.3 Comentarios finales del capítulo

En este capítulo realizamos un recorrido, por cierto bastante inicial y exploratorio, que transita por las distintas concepciones vigentes sobre infancia, protección social, restitución de derechos.

Hemos visto en primer lugar, cómo los discursos sobre infancia se encuentran generalmente focalizados en el cuestionamiento de los adultos, que no contienen moral o materialmente. Observamos también la tensión que se aprecia –la cual no es visualizada o aparece como naturalizada– entre considerar a los niños como sujetos independientes de su familia a la vez que se genera una posible ultra- responsabilización (entendiendo lo penal como parte de la inclusión, por ejemplo).

Señalamos también la presencia de cierta concepción que supone que la intervención del mundo adulto para con los niños/as, se vincula al otorgamiento de “herramientas” para su desarrollo, crecimiento y autovalimiento. Se parte de considerar que los adultos cuentan con ese “equipamiento” de modo previo, y que lineal y automáticamente al ponerlo en juego en un dispositivo o intervención determinada, se transformaría en una

reparación de derechos de los niños y niñas, que han sido vulnerados. Es interesante reflexionar en este punto sobre la importancia “pedagógica” del discurso jurídico, que por su simple circulación sería apto para inaugurar nuevos estilos de moralidad y desarrollar sensibilidades éticas desconocidas, instalar nuevas sensibilidades e introducir cambios en la moral vigente (Segato, 2004).²²³

Por otra parte, se advierte la perspectiva de los derechos en tanto posible mecanismo de individualización jurídica de los conflictos sociales (De Sousa Santos, 1991:112). Ya no se trata de una lucha de conflictos sociales plurales y diversos, sino que pasan a formar parte del orden legal vigente, conllevando el riesgo de fragmentar e individualizar así las demandas vinculadas a las necesidades infantiles. Hemos señalado así como el magnetismo que ha provocado la retórica de derechos, ha colocado a los derechos del niño como un bien en sí mismo, como un ideal moral superador y como un ente abstracto desvinculado de las prácticas sociales e históricas (Barna, 2012). Ello motiva la escasa (o a veces, ausente) formación de una perspectiva crítica, dejando un espacio marginal para las narrativas que advierten matices y singularidades en un escenario complejo.

²²³ Se retoma en este punto a David Garland, autor que desde el ámbito de estudios de los castigos en la sociedad moderna, expresa de forma convincente el papel de la “sensibilidad” en las transformaciones de las ideas de justicia, que implica poner el foco en las “áreas de sensibilidad e insensibilidad” de una época determinada, y es en la dirección que esa historia toma que el discurso de la ley puede venir a incidir (Garland 1999). Es por el camino de la transformación de la sensibilidad que los Derechos Humanos recorren el mundo y se apropian de una época, más que por la mera adopción de tratados internacionales (Segato, 2004).

Consideraciones finales

Esta tesis ha enmarcado la institucionalización de los derechos de los niños y niñas en un contexto específico, la implementación del Sistema de Protección de Derechos en la provincia de Buenos Aires, a partir de entenderla como un proceso de disputa política e ideológica, que recrea de modo constante el contenido y alcance de los derechos de los niños y niñas.

Para ello, en un *primer nivel de análisis*, hemos reflexionado sobre los derechos de los niños en tanto lenguaje en uso, partiendo de reconocer lo simbólico y lo político como aspectos indisociables de aquellos. Procurando analizar la cuestión de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, en términos de procesos discursivos (epistemologías, instituciones y prácticas) que producen los sujetos políticos y modelan a sus destinatarios (Scott, 1999:35).

Los derechos de los niños se configuran, de esta manera, como un campo dinámico de disputas (Schuch, 2009), que cuenta con formas de legitimidad propias a cada contexto y que es permeado por luchas interpretativas (Fraser, 1991) y negociaciones permanentes de los actores en juego.

Así pudimos ver como el discurso de los derechos de los niños, aparece entronizado como una “narrativa hegemónica” (Fonseca, 2002), con legitimidad prioritaria para entender e intervenir respecto de la cuestión social infantil.

Señalamos también que esta construcción de legitimidad en el campo de los derechos de los niños tuvo un proceso concomitante a la conformación de un “frente discursivo” de la protección integral (Fonseca y Cardarello, 2005) en un contexto histórico y político concreto, que agrupó actores de la más diversa índole, bajo el manto retórico y emotivo de los derechos. La consecuencia palpable de ello -para quienes investigamos respecto de la infancia y sus derechos-, fue que se tornara necesario profundizar el análisis respecto de los modos de construcción de tales consensos, el tratamiento de los conflictos, la elaboración de las diferencias, en su lectura dominante respecto de las interpretaciones de los derechos; en síntesis, las maneras en que se desarrolla la construcción de hegemonías en el campo. Interpretaciones que, como ya hemos reiterado a lo largo de esta tesis, siguiendo a Fraser (1991), no son meras representaciones, sino que por el contrario configuran actos e intervenciones que

recrean el escenario de posibilidad de acceso, provisión y garantía de los derechos de los niños y niñas.

Inicialmente hemos sostenido en este trabajo, que la retórica de los derechos de los niños operaban, en el marco de estos frentes discursivos, a modo de una red magnética, atrapando en sus mallas situaciones, problemas, modalidades de intervención, actores de la más diversa procedencia, con cierta dificultad para tramitar un análisis crítico y/o problematizado. Además de contribuir, al mismo tiempo, a opacar y/o eclipsar cuestiones que quedaban por fuera de su marco contenedor, al constituirse en un magnetismo rígido, totalizante y cerrado en sí mismo. Se trata de una red que atrapa en tanto atrae, seduce; a la vez que delimita su campo y deja atrapada allí la complejidad inherente a estos procesos. Una de las preguntas que ha guiado con fuerza esta tesis ha sido entonces, la de qué configura que el discurso de derechos tenga tal potencia ambivalente, y qué es lo que se gana y pierde con ello en el marco de su institucionalización en la provincia de Buenos Aires.

Luego de este trabajo de investigación, podemos al menos ensayar algunas respuestas (provisorias) para esta conceptualización sobre los derechos y su impacto en el campo de la gestión social de la infancia.

Por un lado, diremos que los derechos no sólo operan en un nivel retórico y emotivo, a modo de imperativo moral, sino que además, son un componente esencial en la construcción de legitimidad de los actores, en la disputa por la “apropiación” del campo. O lo que es lo mismo, la lucha por establecer quién resulta mejor capacitado para incidir respecto de la infancia y sus derechos, y quién lo hace, a su vez, de mejor modo (Villalta, 2010b). Este modo de construcción de legitimidad, lejos de constituir un instrumento pre-político como se suele enfocar a la CDN y las legislaciones locales consecuentes con ella (Pupavac, 2001; Pilotti, 2001), se enmarca en una lucha de interpretaciones para nada uniformes, sino marcadamente heterogéneas. Vinculándose estrechamente con los posicionamientos políticos e ideológicos propios de los actores concretos del campo.

Este atravesamiento político e ideológico, resulta además recubierto por una legitimidad neutral o avalorativa trascendente, que brindarían los derechos de los niños. De este modo, los actores parecen apreciar tales o cuales programas o acciones concretas, en función de un posicionamiento político previo, que se relaciona además con los

intereses propios del actor, lo cual pocas veces se pone en juego o se visualiza de modo claro.

Así vimos, por ejemplo, que los derechos emergen como una herramienta de gobierno, en tanto instrumento de legitimación de las nuevas autoridades y prácticas asociadas a la “modernidad legal”, en contraposición a la antigua cultura tradicional de atención a niños y adolescentes (Schuch, 2009: 272). También identificamos los modos de construcción de narrativas hegemónicas al interior de cada tipo de actor que hemos descrito (Organizaciones de la Sociedad Civil, Poder Judicial, Organismos administrativos), que impedían la formación de espacios divergentes, tensionantes, bajo un manto de supuesta integración y consenso.

Por otro lado, es interesante detenernos en algunas estrategias de la producción de esos acuerdos al interior de cada tipo de actor, al efecto de dar cuenta, someramente, de las estrategias que legitiman ciertas narrativas, al mismo tiempo que deshechan otras.

Recordamos aquí tal como lo expuso Burman (1996) que la CDN supuso una cierta imbricación de las agendas locales con una globalización politizada, pero que es recubierta y/o ocultada por el nivel emotivo y retórico de la intervención para la infancia. Fue así que mediante la confluencia de tales niveles, se generaron consensos amplios y superficiales, por medio de los cuales se eludió el tratamiento de determinados temas, y se legitimaron narrativas globales que conceptualizaban a la infancia como íconos representativos de la sociedad occidental “civilizada”. En la apelación a ese texto amplio y ambiguo que terminó de plasmarse en la CDN, bajo un supuesto consenso aglutinador, se esconde así la complejidad que supone la conformación inaugural del campo.

En relación a los derechos de los niños y niñas al momento de la implementación de la ley local de protección integral (13.298 y complementarias), advertimos de qué manera los actores centrales del proceso de institucionalización de los derechos, generaron distintos mecanismos para legitimar unos u otros enfoques. Así, el proceso tuvo su sello inicial, mediante la elaboración de acuerdos generales de los distintos actores (excluyendo al Poder Judicial, que era considerado enemigo de la transformación, con los matices y singularidades que mencionamos en los capítulos 2 y 4) que colocaban en primer plano los cuestionamientos al vetusto sistema de patronato, que se imponía “naturalmente” modificar. Lo que resultaba complicado, era identificar tal acuerdo en

relación a aquello que merecía ser modificado y/o transformado, de qué modo, con qué recursos y/o dispositivos prioritarios de intervención. Esa dificultad de centrarse en los acuerdos respecto de aquello que se pretendía instalar, acentuaba las diferencias, silenciosas, no dichas, respecto de los fines y propósitos de la institucionalización del Sistema de Protección de Derechos. Así es como los consensos iniciales fueron enmarcados, de modo similar a lo que refleja Burman respecto de la CDN, en tanto acuerdos superficiales y ambiguos, que incluían determinados temas y eliminaban otros de la agenda provincial. En el caso de nuestro estudio, advertimos cómo esos consensos fueron efectivamente plasmados en acuerdos superficiales, ocultando a la vez conflictos sustantivos, como los relacionados a las demandas ligadas al género, produciendo nuevas formas de exclusión.

Pero no sólo eso. El modo de construcción de este consenso, y consecuente legitimidad, no sólo ha excluido determinados temas de la agenda provincial, sino que se ha impedido que la diversidad de posiciones se situaran en un espacio de contienda. Por el contrario, la opción que irrumpió como viable en este modo de construcción, fue la de eludir el tratamiento de algunas temáticas, que bien podrían, cuanto menos, constituir un espacio de contienda y competir en tal caso, por la interpretación legítima (Fraser, 1991).

A su vez, como dijimos, estas estrategias, discursos, acciones, se encabalgan dentro de las narrativas hegemónicas, que dominan la interpretación y acción en el campo. Sin embargo, un análisis reflexivo nos llevó a identificar voces disonantes, inaudibles, que no han hallado espacio en ningún circuito de comunicación y expresión dominante (Tapia, 2011). Es decir, tales voces no entrarían dentro del campo de producción hegemónica de la niñez en la provincia, ni alcanzarían tampoco a constituir un movimiento alternativo. Pero sí resultan importantes para asumir la complejidad, identificar matices, variaciones y diversidad en este ámbito.

Por último, emerge una clave “pedagógica” para leer el discurso jurídico que no puede ser desdeñada, en tanto se supone que a través de su simple circulación se inauguran nuevos estilos de moralidad, desarrollo de nuevas sensibilidades y modificaciones en los parámetros morales vigentes (Segato, 2004). Si bien no hemos podido ahondar este aspecto en esta investigación, creemos que es posible de ser retomado en futuros estudios donde analicemos a los derechos en sus prácticas y despliegues cotidianos.

En un *segundo nivel de análisis*, referido a la reconfiguración institucional producto de la implementación de la ley 13.298 en la provincia de Buenos Aires, mantenemos el interrogante respecto de las posibilidades efectivas de lograr una reparación integral de derechos, que contemple las situaciones de inequidad social por la que atraviesan niños y niñas en la provincia de Buenos Aires. Preocupa entonces que la gestión de la desigualdad infantil se limite a la institucionalización de determinados dispositivos de protección de derechos que, a pesar de plantearse como subsidiarios de las políticas y programas destinados a la protección social de la niñez, se constituyen en la herramienta central, sino única, para dar respuesta a la promoción, protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes. Ello con el agravante de situarse en contextos de fuertes debates sobre los recursos, atribuciones y capacidades institucionales provinciales y municipales para poder hacer frente a tamaña problemática.

En efecto, recordemos como parte de la narrativa hegemónica se asienta en la creencia respecto de la centralidad que debería tener la institucionalidad de derechos en la agenda provincial, en abierta desconexión con la idea de “inclusión social”, al evidenciarse su conducción por carriles fragmentados y hasta posiblemente incomunicados unos de otros.

Ello se liga además a la construcción de “modelos ideales” que subyace en el discurso de los actores, y bajo el cual los sistemas locales deberían funcionar, resultando objeto de disputa y debate la cercanía o alejamiento de tales modelos abstractos.

Un *tercer nivel de análisis* fue objeto de nuestras preocupaciones, aunque sólo pudimos explorarlo tímidamente en este trabajo. Nos referimos al nivel ligado a la implementación de las acciones y prácticas cotidianas donde se despliegan y resignifican los derechos de los niños y niñas. Centralmente en esta tesis este nivel se vincula al análisis de las políticas y programas de protección y restitución de derechos dirigidos a niños y niñas en el ámbito provincial; aunque es nuestro interés poder explorar la dimensión de las prácticas cotidianas vinculadas a los derechos en futuros estudios, no alcanzadas por esta investigación.

Con relación a este nivel, queremos señalar algunos comentarios finales respecto del modo en que se construyen a los niños y niñas como beneficiarios de programas sociales, las modalidades de construcción de tales necesidades, así como los principales

satisfactores que emergen como dominantes. Unido a ello, las concepciones subyacentes sobre los niños/as y la protección de derechos que lo enmarcan, (re)crean y dan forma.

Identificamos así de qué modo son construidos los niños/as en tanto beneficiarios, atravesados por la tensión entre la noción de “niño universal” (Schuch, 2009) y la focalización en características particulares de los niños y niñas.

En lo referido a la construcción de necesidades y su satisfacción, encontramos presente la tensión (irresoluble) entre reconocimiento y distribución (Fraser, 1991) advirtiéndose un fuerte acento en los programas analizados en la primer dimensión. Se ha observado también cierta naturalización de las necesidades infantiles, que desproblematizan y/o despolitizan a las mismas, en tanto las coloca en un lugar de supuesta obviedad, que parte de describirlas como necesidades morales trascendentes. Cuándo ello tiene lugar y de qué modo, queda pendiente para abordar en futuros estudios.

Esta despolitización colabora en una concepción de los derechos de niños, niñas y adolescentes que prioriza perspectivas individualistas. Perspectivas que impiden la comprensión de contextos más amplios en los cuales la propia gestión de la infancia se realiza, y que importan para comprender la propia distribución de los recursos sociales básicos (Schuch, 2009).

Estas acciones y/o programas del Estado recorren algunos ejes que intentamos desentrañar, pero que también es necesario ahondar en próximos análisis. Nos referimos a la territorialización de los programas sociales dirigidos a niños/as, el lugar de la familia en su lugar de sospecha y al mismo tiempo, solución de los problemas de la infancia; la tensión entre autonomía, protección y responsabilización, la profesionalización y la juridicización de la protección.

Asimismo, queremos detenernos en la tensión que implica la consideración del niño como sujeto de derecho para el marco de las políticas y programas de infancia. Ha sido un eje que ha recorrido todas las problemáticas y actores la tensión entre lo particular y lo universal, entre los principios de igualdad (referidos a la noción formal de los derechos) y los de diferencia (explícitos en las prácticas de diferenciación entre los niños y adolescentes, según sexo, color, etnia, clase). Lo que sería oportuno explorar con más detalle y esfuerzo analítico, es si esas formas de diferenciación desestabilizan o no la noción universalística de los derechos.

El problema que aflora como central es que la implementación de una ley con visos de universalizar la condición de niños/as como sujetos de derechos, no producen mella respecto de la constitución y reproducción de las desigualdades, que operan mediante diversos planos paralelos y superpuestos de diferenciación (Schuch, 2009: 254); por el contrario, parecerían reforzarlas. Ello en tanto lo que se universaliza es la noción de niño, el *sujeto de derecho*, pero no los derechos en sí, o sea, las condiciones de acceso de los propios derechos (Schuch, 2009: 266). Esta tensión aparece en los hallazgos de esta investigación, tanto en la construcción de los sujetos beneficiarios de los programas de protección, como en el modo de atención de las necesidades, pasando por una discusión acerca de la universalización o especialidad de la justicia para atender las demandas de esta población.

Para finalizar, hemos recuperado en esta tesis una perspectiva analítica que entiende a las transformaciones institucionales ligadas a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como capas contradictorias de políticas sociales y prácticas institucionales que operan en múltiples terrenos y se relacionan mutuamente de maneras complejas y heterogéneas, creando un discurso por demás multívoco (Haney, 2002). Tal perspectiva ha permitido mirar más allá del nivel de los programas y sus implementaciones en concreto, enfocando alternativa y combinadamente, en discursos, prácticas e interacciones. Proveyendo así de una potencialidad analítica específica a esta investigación, más allá de profundizar en el doctorado los estudios sobre las prácticas de restitución de derechos en contextos concretos.

La presente tesis ha procurado así recuperar un marco analítico sólido, alejado de las rígidas dicotomías históricas que han hegemonizado el campo de los derechos y las políticas sociales de infancia, para dar cuenta de las complejas reconfiguraciones de los derechos y las políticas sociales dirigidas a la población infantil. En esta línea, esperamos que el análisis de los niveles abordados haya contribuido, en alguna medida, a poner en primer plano las reflexiones sobre los debates y transformaciones institucionales en el campo de los estudios sociales de infancia, dotándolos de politicidad e historicidad.

Referencias

a.- Referencias bibliográficas

- Allison, James (2011) “To Be (Come) or Not to Be (Come): Understanding Children's Citizenship” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2011 633: 167.
- Axat, Julián (2011) “Invertir en la Convención de los Derechos del Niño - Mecanismos para fortalecer derechos en la Provincia de Buenos Aires”. Publicado en <http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/ninez04.pdf>.
- Barna, Agustín (2009) “La construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política. Presentación de una propuesta de investigación etnográfica sobre procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social”. En CD Rom del VI RAM - Reunión de Antropología del Mercosur. Buenos Aires.
- Barna, Agustín (2012) “Convención Internacional de los Derechos del Niño - Hacia un abordaje desacralizador” en *Revista Kairós* Año 16 N° 29, Mayo de 2012. Publicado en <http://www.revistakairos.org/k29-01.htm>.
- Beccaria, Alejandra y Curcio Javier (2011) “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”. Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Beloff, Mary (2002) “Los equipos multidisciplinarios en las normas internacionales de las que surge el modelo de la Protección Integral de Derechos del Niño” en *Revista Justicia y Derechos del Niño*, Nro. 4. Buenos Aires: UNICEF.
- Beloff, Mary (2003) “Un fallo tardío pero dichoso. Comentario a la sentencia I. 2278 “Procurador General de la Suprema Corte de Justicia contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 12.607. Acción de Inconstitucionalidad” En *Revista de Derecho de Familia*, Buenos Aires: Lexis-Nexis/Abeledo-Perrot. Pp. 72/93.
- Beloff, Mary (2006) “Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061” en *Revista Lexis Nexis*, Buenos Aires.
- Beloff, Mary (2007) “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA/Lexis Nexis, págs. 69-88.
- Bobbio, Norberto (1991) *El tiempo de los derechos*. Madrid: Debate.
- Bojer, Hilde (2005) “Social Justice and the rights of children” en Qvortrup Jens (ed.) *Studies in modern childhood. Society, agency, culture*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Bourdieu, Pierre (2000) “Sobre el poder simbólico”, en *Intelectuales, política y poder*, traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires: UBA/ Eudeba. Pp. 65-73.
- Boyden, Jo (1990) “Childhood and the Policy Makers: A Comparative Perspective on the Globalization of Childhood”, en Allison James and Alan

- Prout (eds.) *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. Londres / Washington: Falmer Press.
- Brown, Wendy y Williams, Patricia (2003) *La crítica de los derechos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
 - Brown, Wendy (2003) “Lo que se pierde con los derechos” en Brown, Wendy y Williams, Patricia (2003) *La crítica de los derechos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Pp 75-146.
 - Buaiz Valera, Yuri Emilio (2003) “Las transformaciones institucionales para la protección integral de los niños”. Conferencia dictada en el marco del primer congreso mundial sobre los derechos de la infancia y adolescencia, Venezuela, noviembre 2003. Publicado en <http://www.redlamyc.info/Eventos/Congreso%20Infancia%202003/ponenciaYuriMargarita.doc>
 - Burman, Erica (1996) “Local, Global or Globalized?: Child development and International Child Rights Legislation” en *Childhood* 3:45. London: Sage Pub.
 - Bustelo, Eduardo (2005) “Infancia en Indefensión” en *Salud Colectiva*, Año 1, N°3 Septiembre-Diciembre. Buenos Aires.
 - Cacivio, Fabián y Vitale, Gabriel (2001) “De la Infancia: del patronato a las garantías” en *Revista Margen*. Edición N° 23 - primavera 2001. Edición electrónica.
 - Carbonnier, Jean (1982) *Sociología Jurídica*. Madrid: Tecnos.
 - Cárcova, Carlos (1993) *Escritos sobre Derecho y Política*. Buenos Aires: CEAL.
 - Cárcova, Carlos (2001) “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”, en Courtis Christian, (eds.) *Desde otra mirada*. Buenos Aires: EUDEBA
 - Carli, Sandra (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
 - Casas, Ferrán (1997) “Children's Rights and Children's Quality of Life: Conceptual and Practical Issues” En *Social Indicators Research*, Vol. 42, No. 3. London: Springer.
 - Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
 - Castrillón, María del Carmen (2007) “Discursos institucionales sobre la familia en Brasil y Colombia: biologizar/nuclearizar o reconocer su diversidad” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol 5 (1), ene-junio 2007.
 - Castrillón, María del Carmen (2008) “Menores ciudadanos o sujetos de derechos tutelados? Discursividades institucionales sobre los derechos de la niñez y la adolescencia en Brasil y Colombia” en *Campos. Revista de Antropología Social*. Vol. 9 nro. 1. Publicado en <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/viewFile/13868/9341>. Ultimo acceso: 25 de abril de 2012.
 - Cesaroni, Claudia (2011) “Con los dedos de una mano” *Boletín Digital Agencia de Noticias Pelota de Trapo*. Publicación del lunes 7 de febrero de 2011.
 - Chavanneau, Silvia (2008) “Comentario a la ley 12.607 de protección integral de los derechos del niño y del joven de la provincia de Buenos Aires” en Beloff, M. (comp.) *La protección a la infancia como derecho público provincial*. Buenos Aires: Ad Hoc.

- Childhood (editorial) 2010 “Taking children’s rights seriously”. Revista *Childhood*. February 2010 vol. 17 no. 1. London: Sage Pub. Pp. 5-8.
- Cillero Bruñol, Miguel (1997) “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios” En *Infancia*. Boletín del Instituto Interamericano del Niño N° 234. Montevideo.
- Costa, Mara y Gagliano, Rafael (2000) “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*. Buenos Aires: Paidós. Pp. 69-120.
- Cunnil Grau, Nuria (1995) “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En búsqueda de Nuevos Sentidos” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 4. Caracas.
- De Marinis, Pablo (2005) “16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)” en *Papeles del CEIC* Nro. 15, enero 2005. Publicado en <http://www.ceic.ehu.es/papeles/15.pdf>
- De Martino, Mónica (2009) “Familias y protección social: diálogos entre el campo del Marxismo y Foucault” en *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 1, pp. 43-53, jan./jun. 2009.
- De Martino, Mónica (2010) “Ocho notas críticas sobre políticas de protección a Niños y Adolescentes en América Latina” Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional Interdisciplinario de Derechos Humanos y Sociedad Civil – III Seminario Internacional de Derechos Humanos. Montevideo, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010.
- De Sousa Santos, Boaventura (1987) “Law: A Map of Misreading. Toward a Post-Modern Conception of Law” *Journal of Law and Society*, vol. 14 Nro. 3, pp. 279-302.
- De Sousa Santos, Boaventura (1991) *Estado, derecho y luchas sociales*. Bogotá: ILSA.
- Di Marco, Graciela (2005) *Democratización de las familias*. Buenos Aires: UNICEF.
- Domenech, Ernesto y Guido, Liliana (2003) *El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Domenech, Ernesto (2008) “Infancias y Buenos Aires” en Beloff, Mary (comp.) *La protección a la infancia como derecho público provincial*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Dona, Pablo y Gómez, Daniel (2009) “Residencias convivenciales y protección integral de los derechos del niño: análisis del binomio estado-organizaciones de la sociedad civil”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS - Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología. 31 de agosto al 04 de septiembre de 2009. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Donzelot, Jacques (1979) *La policía de las familias*. Valencia: Pre-textos.
- Esping Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton University Press.
- Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (Coord) (2010) *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: FLACSO México / CISAN.

- Fernando, Jude (2001) "Children's Rights: Beyond the Impasse" En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 575:8. London: Sage Publications.
- Fonseca, Claudia (2002) "Inequality Near and Far: Adoption as Seen from the Brazilian Favelas" En *Law & Society*, vol. 36 (2).
- Fonseca, Claudia y Cardarello, Andrea (2005) "Derechos de los más y menos humanos", en Tiscornia, S. y M. V. Pita (eds.), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires: Antropofagia.
- Fonseca, Claudia; Allebrandt, Débora y Ahlert, Martina (2009) "Pensando políticas para una realidades que nao deveria existir: "egressos" do sistema de abrigos" en Fonseca, Claudia y Schuch, Patrice (orgs.): *Políticas de proteção a infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS editora.
- Foucault, Michel (1975) *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI,
- Foucault, Michel (1979) *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, Michel (1991) "La gubernamentalidad", en *Espacios de poder*. Buenos Aires: La Piqueta.
- Foucault, Michel (2006) *Seguridad, Territorio y Población, Curso del Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Francischini, Rosangela; Farias de Sousa, Deliane; Fontes Patiño, Joana (2008) "Serviços de garantia dos direitos de crianças e adolescentes: demandas e encaminhamentos" en *Extensao em foco*, Nro. 1, pp. 41-51, Jan/jun 2008. Curitiba: Editora UFPR.
- Fraser, Nancy (1991) "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío". En *Revista Debate Feminista*, Marzo de 1991.
- Fraser, Nancy (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre editores - Universidad de los Andes.
- Fraser, Nancy (2000) "¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista" En *New Left Review* Nro. 0, Madrid, pp. 126 y ss.
- Fraser, Nancy (2003) "¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-abril, año vol. XLVI, nro. 187, Pp 15-33.
- Freeman, Michael (1993) "Law, conventions and rights" *Children and Society* 7:1. Pp. 37-48.
- Gaitán, Lourdes (2006a) "La nueva sociología de la infancia. Aproximaciones de una mirada distinta" *Política y Sociedad*, 43, (1), pp. 9-26.
- Gaitán, Lourdes (2006b) "El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños" *Política y Sociedad*, Vol. 43 Núm. 1: 63-80.
- García Méndez, Emilio (1995) *Infancia: de los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- García Méndez, Emilio (1998) "Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia" En García Méndez, E.; M. Bellof. *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogota – Buenos Aires: TEMIS / Depalma.
- Garland, David (1999) *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. México: Ed. Siglo XXI.

- Gentile, María Florencia (2006) «*L'enfance à la rue. L'expérience de la vie dans les rues chez les enfants d'une institution d'assistance à Buenos Aires*». Centre d'études des mouvements sociaux (CEMS), Paris, EHESS. Tesis de Master inédita.
- Ghai, Yash (2000) "Globalization and the Politics of Rights" en *Rights@Global.net*, UNICEF y UNRISD, pp. 27-54.
- Giddens, Anthony (1998) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus Ediciones-Grupo Santillana.
- Gil Flores, Javier y otros (1996) *Metodología de la Investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Gledhill, John (1997) "Liberalism, socioeconomic rights and the politics of identity: from moral economy to indigenous rights" en Wilson Richard (ed.) *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Grinberg, Julieta (2004) "Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la Ciudad de Buenos Aires" Ponencia presentada en el Simposio "Miradas Antropológicas sobre la niñez". VII Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Córdoba del 5 al 28 de Mayo de 2004.
- Grinberg, Julieta (2008) "Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires". Publicado en *Cuadernos de Antropología Social N° 27*, pp. 155–174.
- Grima, José y Lefur, Alicia (1999) *¿Chicos de la calle o trabajo chico?* Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- Guemureman, Silvia y Azcárate, Julieta (2005): Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires. Disponible en www.observatoriojovenes.com.ar.
- Guemureman Silvia y Daroqui, Alcira (2001) *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- Guber, Rosana (2004) *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Gutierrez Omar Alberto (2007) "Derechos y Garantías de Niños en el procedimiento administrativo de la ley 13.298". Publicado en <http://www.cabb.org.ar/familia/publicaciones-gutierrez.doc>.
- Guzzetti, Lorena (2006) "Relación del Estado con las organizaciones no gubernamentales de infancia" *Revista Regional de Trabajo Social*, año XIX, N° 36, Montevideo.
- Haney, Lynne (2002) *Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary*. Berkeley: U California Press.
- Herrera Marisa y Pinto Gimol (comps.) (2010) *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires – Instituto de Estudios Judiciales
- Holston, James y Caldeira, Teresa (1998) "Democracy, Law and Violence: Disjunctions in Brazilian Citizenship", in Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- James, Allison y James, Adrian (2004) *Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice*. UK, NY: Macmillan Palgrave.

- James, Allison y Prout, Alan (1997) *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. London: Falmer.
- James, Allison; Jenks, Chris y Prout, Alan (1998) *Theorising Childhood*. Cambridge: Polity Press.
- Jans, Marc (2004) “Children as Citizens. Towards a contemporary notion of participation” en *Childhood*, Vol.11, N° 1.
- Kessler, Gabriel (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- King, Michael (2007) “The sociology of Childhood as Scientific Communication. Observations from a social Systems perspective” En *Revista Childhood*, v. 14, n. 2, p. 193-213. London: Sage Pub.
- Konterlnik, Irene (2004) “La dimensión institucional de las políticas de protección a la infancia y la adolescencia” Presentación en Foro Mundial 2004, sobre el niño y el adolescente en la agenda política y social. Buenos Aires.
- Lee, Nick (1998) “Hacia una sociología inmadura” *The Sociological Review*, 46: 458–481. doi: 10.1111/1467-954X.00127
- Lescano, María José y otros (2008) “¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires” Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCJyS - UNLP) en las V Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Lister, Ruth (2006) “Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender” En *Critical Social Policy*, Vol 26 (2), pp. 315-335.
- Lister, Ruth (2007) “Why citizenship: Where, when and how children?” *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2): 693–718.
- Litichever, Cecilia (2009) “Trayectorias institucionales y ciudadanía de chicos en situación de calle”. Tesis para optar por el título de Magíster en Políticas Sociales, FLACSO. Publicada en <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2922>.
- Llarull, G.; Wlasic J.C. y Zamorano E. (2008) Informe Final del Proyecto “Identificación de Factores Asociados a la reintervención judicial de jóvenes en conflicto con la Ley Penal”. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mimeo.
- Lopes, Cecilia y Massano, María Alejandra (2008) “Una sola ley para todas las familias. El sistema de promoción y protección de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires” en *Revista Interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia derecho de familia*, tº 40. Buenos Aires: Abeledo Perrot. Pp. 273 a 289.
- Llobet, Valeria (2007a) *La Convención de derechos de niños, la ciudadanía y los chicos de la calle*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, Argentina.
- Llobet, Valeria (2007b) “Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos” en Granda, Jorge (Editor) *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*. Ponencia preparada para el congreso de 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- Llobet, Valeria (2008) “Narraciones de ciudadanía. Las políticas sociales y la construcción de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes” En Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP, Costa Rica, Agosto de 2008. Publicación electrónica.
- Llobet, Valeria (2009) “Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos” En Arzate, J

(ed): *Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas*. México: Ed. Porrúa-UAEM.

- Llobet, Valeria (2010) “La reinterpretación de los derechos sociales en las nuevas políticas sociales: algunas reflexiones sobre el universalismo en tres casos de políticas sociales para adolescentes” En Gluz, N y Arzate Salgado, J (Comps): *Universalismo y Particularismo en políticas sociales: El caso de educación*. Buenos Aires: Ed. Prometeo / UNGS.
- Llobet, Valeria (2011) “Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990” en *Kairós Revista de Temas Sociales*, Año 15, Nro. 28.
- Llobet, Valeria y Litichever, Cecilia (2009) “Desigualdad e inclusión social ¿Qué proponen los programas de atención a niños, niñas y adolescentes?” en Arzate, Jorge: *Jóvenes y desigualdad*. México: Editorial Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Llobet, Valeria; Litichever, Cecilia y Magistris, Gabriela (en prensa, 2011) “La construcción del “beneficiario” en los programas sociales dirigidos a Niñas, Niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense” *Civitas - Revista de Ciências Sociais*.
- López, Ana Laura (2008) “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” Publicado en <http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Reforma%20legislativa%20PBA.pdf>
- López, Ana Laura (2010) “Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal-juvenil en la Provincia de Buenos Aires (200-2009)”. Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. No publicada
- Luciani Conde y otros (2006) “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”. Facultad de Psicología - UBA / Secretaría de Investigaciones / Anuario de Investigaciones / volumen XIV.
- Luciani Conde, Leandro (2010) “La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad” Publicado en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol 8 (2). Julio – dic- 2010.
- Magistris, Gabriela (2011) “El magnetismo de los derechos. Desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes” Trabajo final de la Escuela Internacional de Postgrado “Infancias y Juventudes en América Latina: democracia, derechos humanos y ciudadanía” (CLACSO, CAEU-OEI, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales, Universidade Católica de Sao Paulo, Universidad de la República, Universidades de San Martín, Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Católica Silva Henríquez y Universidad Autónoma de Barcelona). Mimeo.
- Maurás, Marta (2011) “Public Policies and Child Rights: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child” en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2011 633: 52.
- Mayall, Berry (2004) *Towards a Sociology of Childhood: thinking from Children's lives*. Buckingham: Oxford University Press.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

- Merry, Sally (2003) “From Law and Colonialism to Law and Globalization Law” en *Social Inquiry*. Volume 28, Issue 2, pp. 569-590.
- Moro, Javier (2011) “Los servicios locales y la perspectiva territorial. Cambios y continuidades en las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano”. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba. 27 al 30 de julio de 2011.
- Nari, Marcela (2005) *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Oyhandy, Ángela (2004) *La infancia en riesgo: entre la caridad y la ciudadanía. Un estudio sobre la gestión de la infancia y la adolescencia en riesgo en la Argentina Contemporánea*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, FLACSO. Publicada en Internet:
<http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/tesisMCS.shtml>
- Padawer, Ana; Scarfó, Gabriela; Rubinstein, Marina y Visintín, Marina (2009): “Movimientos sociales y educación: debates sobre la transicionalidad de la infancia y de la juventud en distintos contextos de socialización” en VII Reunión de Antropología del MERCOSUR. Publicado en *Intersecciones antropológicas* [online] n.10, pp. 141-153.
- Pellegrini, María Victoria (2010): “Medidas excepcionales, abrigo y guarda institucional. La relación entre los organismos administrativos y el Sistema Judicial” en Herrera Marisa y Pinto Gimol (comps.) (2010) *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires – Instituto de Estudios Judiciales
- Pilotti, Francisco (1999) “The historical development of the child welfare system in Latin America. An overview” En *Childhood*, Vol. 6(4). Londres: Sage.
- Pilotti, Francisco (2001) “Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto” en CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 48.
- Price Cohen, Cynthia y Naimark, Hedwin (1991) “United Nations Convention on the rights of the child. Individual rights concepts and their significance by social scientists” *American Psychologist*. Vol 46, Nro. 1, p. 60-65.
- Pupavac, Vanesa (2001) “Misanthropy without borders: The international children’s rights regime”. En *Disasters* 25 (2). Oxford: Blackwell Ed.
- Qvortrup Jens (ed.) 2005 *Studies in modern childhood. Society, agency, culture*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Qvortrup, Jens (2010) “A infancia enquanto categoria estrutural” en *Revista Educao e Pesquisa* Vol 36, núm.2, mayo-agosto 2010, pp.631-646. Brasil: Universidade de Sao Paulo,
- Reynaert, Didier; Bouverne-de Bie María y Vandeveld, Stijn (2009) “A review of children’s rights literature since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child” en *Childhood* vol. 16(4): 518–534.
- Reynolds, Pamela; Nieuwenhuys, Olga y Hanson, Karl (2006) “Refractions of Children's Rights in Development Practice: A view from anthropology – Introduction” en *Childhood*, Vol 13(3), Aug 2006, 291-302.
- Rifiotis, Theophilos (2007a) “Derechos humanos y otros derechos: aporías sobre procesos de judicialización de movimientos sociales” en Isla, A. (ed.). *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el cono sur*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

- Rifiotis, Theophilos (2007b) Derechos humanos: sujeto de derechos e derechos dos sujetos. En: Silvera, M. *et al. Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, p. 231-244.
- Rizzini, Irene; Barker, Gary y Casaneida, Neide (1999) “Políticas Sociales em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos” en *Educare* Vol 15.
- Rockwell, Elsie (1996) “Keys to appropriation: rural schooling in Mexico” en Levinson, Bradley et al, (eds). *The cultural production of the educated person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*. New York: University Press.
- Rose Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en *Revista Argentina de Sociología* vol. 5, nro. 8, Buenos Aires ene./jun. 2007.
- Sanchez Parga, José (2009) “Del niño sujeto al niño objeto: una mutación antropológica” en *Faro* Nro. 1, Revista de la Unidad de Posgrados, UPS, Ecuador.
- Sánchez Parga, José (2010) “Puerilizado y adulterado: representaciones institucionales de la infancia” *Universitas Nro. 13, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, pp. 95-130.
- Santillán, Laura (2011) “El cuidado infantil, la vida familiar y las formas en que se territorializan las intervenciones sociales: un estudio en barrios populares del gran Buenos Aires” En: Cosse, I; Llobet, V; Villalta, C y Zapiola M.C. (eds.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Ed. Teseo. Pp. 287-310.
- Saraví, Gonzalo (2006) “Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina” en *Perfiles Latinoamericanos* [en línea]. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11502804>> ISSN 0188-7653
- Scheinvar, Estela (2008) “O conselho tutelar como dispositivo de governo” Universidad Federal de Uberlândia. I Colóquio Nacional Michel Foucault. Uberlândia. 3 al 5 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.infancia-juventude.uerj.br/pdf/estela/conselhotutelarcomodispositivodogoverno.pdf>.
- Schuch, Patricia (2006) “Direitos e sensibilidades: uma etnografia das practicas de justicia da infanta e juventude” en *Antropologia e direitos humanos* Nro. 4. ABA (associação brasileira de antropologia) Florianópolis: Nova Letra.
- Schuch, Patricia (2009) *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Scott, Craig (1999) “Reaching beyond (without abandoning) the category of “Economic, Social and Cultural rights” en *Human Rights Quarterly*, vol 21, Issue 3, pp. 633-660.
- Segato, Rita (2004) “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales” en Cañón, Hugo Omar (org.): *Derechos Humanos: sistemas de protección*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.
- Scribano, Adrián y Cabral, Ximena (2009) “Política de las expresiones heterodoxas: El conflicto social en los escenarios de las crisis Argentinas” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Año 16 Num. 51. Toluca: UAEM.
- Sieder, Rachel (2010) “Legal Cultures in the (Un) Rule of Law: Indigenous Rights and Juridification in Guatemala” en Couso, Javier; Huneus, Alexandra y Sieder, Rachel (2010) *Cultures of Legality*. Cambridge: Cambridge Studies in Law and Society.

- Silveira Lemos, Flavia (2004) “Conselhos tutelares: proteção e controle” En *Revista do departamento de psicologia* – UFF. Ano de 2004, volumen 16.2.
- Silveira Lemos, Flavia Cristina (2008) “O estatuto da crianza e do adolescente no brasil atual” en *Psicología política*, 8 (15), pp 93-106.
- Sjoberg, Gideon; Gill, Elizabeth y Williams, Norma (2001) “A sociology of human rights” *Social problems*, vol. 48, no. 1, pp. 11-47.
- Stagno, Leandro (2010) *Una infancia aparte. La minoridad en la provincia de Buenos Aires (1930-1943)*. Buenos Aires: Libros libres/FLACSO.
- Stoll, David (1997) “To Whom Should we Listen? Human Rights Activism in Two Guatemalan Land Disputes” en *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Stuchlik, Silvia (2005) “La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e Implementación”. Buenos Aires: Comité argentino de seguimiento de la aplicación de la convención sobre los derechos del niño. Disponible en: http://www.casacidn.org.ar/media_files/download/27_Lanuevaleydeinfancia.pdf
- Sunkel, Guillermo (2006) “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 120.
- Suriano, Juan y Lvovich, Daniel (editores) (2006) “Las políticas sociales en perspectiva histórica argentina, 1870-1952. Buenos Aires: Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Tapia, Luis (2011) *Política salvaje*. Buenos Aires: Waldhutters editores.
- Taylor, S.J. y Bogdan R. (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Buenos Aires: Paidós Básica.
- Tilly, Charles (2004) “¿De donde vienen los derechos?” en *Revista Sociológica*. Año 19, nro. 55, pp. 273-300, mayo-agosto de 2004. México: Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Turner, Bryan (1993) “Outline of the theory of human rights” *Sociology*, vol. 27, no. 3, pp. 489-512.
- Unda Lara, René (2007) “Políticas de infancia. Elementos para un análisis teórico” en *Revista Sophia* Edición No 3 / Diciembre de 2007. Publicado en http://www.ups.edu.ec/sophia/edicion3/politicas_infancia3.pdf
- Unda Lara, René y Sotomayor, Natalia (2011) “Infancia y Juventud “¿Por qué hablar de derechos y de género?” Documento base de la clase 7 del Seminario de Formación de posgrado a Distancia “Estudios y Políticas de Infancia y Juventud en América Latina”. Cátedra de Estudios en Infancia y Juventud. CLACSO.
- Van Bueren, Geraldine (2011) “Multigenerational Citizenship: The Importance of Recognizing Children as National and International Citizens” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2011 633: 30.
- Vianna, Adriana (2002) “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”, en Lima, A. C. de S. (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Río de Janeiro: Relume-Dumará.
- Villalta, Carla (1999) *Justicia y menores. Taxonomías, metáforas y prácticas*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Villalta, Carla (2004) “Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores” En Tiscornia, Sofía (comp.), *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Villalta, Carla (2010a) “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales” en *Estudios en Antropología*

- Social* Vol.1 N°2, Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social (en prensa).
- Villalta, Carla (comp) (2010b) *Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
 - Villalta, Carla; Llobet, Valeria et al. (2011) Informe final “Estado de Situación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Mendoza y San Juan”. PIUBAMAS/UBA -Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, abril de 2011.
 - Villaverde, María (2007) “Nuevo Derecho de la Infancia y la Adolescencia en la provincia de Buenos Aires”. Parte I. Claves de interpretación de la reforma. Fuente: LNBA 2007-11-1217- Lexis N° 0003/800456.
 - Vitale, Gabriel (2006) “Análisis histórico, legislativo y judicial en el tratamiento de la infancia” en *Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense*, N°23.
 - Vitale, Gabriel y Abalos, Cecilia (2007a) “Ley 13.634: consideraciones sobre los nuevos fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires, un avance hacia el estado de derecho y justicia” en *Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense*, N°48.
 - Vitale, Gabriel y Abalos, Cecilia (2007b) “Jaque mate, supremo corte al proceso (tutelar) penal de menores. Análisis sobre la incorporación del Ministerio Público Fiscal”, disponible en: www.eldial.com - Consultado el 10/9/09.
 - Vitale, Gabriel; Abalos, Cecilia y Centurión, Flavia (2008) Entre suspensiones y prórrogas. El sinuoso camino hacia el estado de derecho en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires, disponible en: www.eldial.com.
 - White, Sarah (2002) “Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development” En *Journal of International Development* 14 (8).
 - Williams, Patricia (2003) “La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos” en Brown Wendy y Williams, Patricia (2003): *La crítica de los derechos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Pp 43-73.
 - Woodhead Martin (1997) “Psychology and the Cultural Construction of Children’s Needs” en James, Allison y Prout, Alan (1997) *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of childhood*. London: Falmer.
 - Zapiola, María Carolina (2007) “La invención del menor: representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la Ciudad de Buenos Aires, 1882-1921”. Tesis de Maestría. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
 - Zapiola, María Carolina (2008) “La Ley de Patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y “minoridad”. En “Jornada Historia de la infancia en Argentina”, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas. UNGS – Universidad de San Andrés.
 - Zelizer, Viviana (2009) *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
 - Zibechi, Raul (2007) *Autonomías y emancipaciones. América Latina en movimiento*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
 - Zibechi, Raúl (2010) “Las nuevas prisiones del movimiento social”. Mimeo.

b. Materiales secundarios

b.i Documentos Gubernamentales

- Cafiero Juan Pablo (2005). El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires Diciembre 2005.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). Estudio sobre la Implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la República Argentina. Informe final. Publicado en http://www.dpn.gob.ar/p_area01/index.php
- Dirección Provincial de Estadística. Subsecretaría de Hacienda. Proyecciones de la población de la provincia de Buenos Aires por partidos.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2010). Manual de programas provinciales 2009-2010. Ministerio de Jefatura Subsecretaría de Dirección Provincial de Relaciones de Gabinete de Ministros Relaciones Institucionales Gubernamentales e Interjurisdiccionales.
- Ministerio de Desarrollo Social. Plan nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Período 2008-2011. Niñas, Niños y adolescentes; Protagonistas del Bicentenario.
- Ministerio de Desarrollo Humano – Provincia de Buenos Aires (2004). Bases para una política de promoción y protección de derechos.
- Ministerio de Desarrollo Humano-Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2007). Por una infancia integrada en nuestra sociedad. Nueva ley del niño de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: UNICEF.
- Ministerio de Desarrollo Social de PBA - Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministerio de PBA - UNICEF (2011). Apoyo a la instalación del Observatorio Social del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la provincia de Buenos Aires.
- Observatorio Social de la Niñez (2011). Informe N° 1. Provincia de Buenos Aires. Mayo de 2011.
- Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) (2010) “Niños-Niñas-Adolescentes y Derechos Vulnerados. Algunas intervenciones tendientes a la restitución de los Derechos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Niñez y Adolescencia Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Junio de 2010. Publicado en http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl2011/actividades/eventos_especiales/anexo_osl_reuna.pdf
- Observatorio Social Legislativo (2009). Estudio exploratorio de seguimiento de aplicación de la Ley de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil. Septiembre de 2009.
- Observatorio Social Legislativo (2010). Visualización de la niñez y adolescencia en la inversión pública provincial bajo enfoque de derechos. “La inversión justa y adecuada garantiza el cumplimiento y el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia”. La Plata, 17 de Septiembre del 2010.

b.ii Publicaciones de Organismos No Gubernamentales

- Revistas Primer Tiempo. Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.
 - Año 1 nro. 1, octubre de 2007.
 - Año 1 nro. 2, diciembre de 2007.
 - Año 1 nro. 3, abril de 2008.
 - Año 1 nro. 4, diciembre de 2008.
 - Año 2 nro. 5, abril de 2009.
 - Año 2 nro. 6, septiembre de 2009.
 - Año 2 nro. 7, diciembre de 2009.
 - Año 3 nro. 9, agosto de 2010.
 - Año 3 nro. 10, agosto de 2010.
 - Año 3 nro. 7, abril de 2010.
 - Año 3 nro. 8, junio de 2010.
 - Año 3 nro. 12, diciembre de 2010.
 - Año 4 nro. 13, marzo de 2011.

- Revista Digital Aquí estamos. Publicación digital. Marzo 2009. Año 1 Nro. 2.
- Revista La Pulseada. Hogar Padre Carlos Cajade. www.lapulseada.com.ar.
- Revista Digital Agencia de Noticias Pelota de Trapo. http://www.pelotadetrapo.org.ar/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=2900&Itemid=338. Publicación semanal.
- Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud. (2010). “Situación de la niñez en la provincia”. Estela de Carlotto y Adolfo Aguirre. Diciembre de 2010. Publicado en <http://www.redlamyc.info/publicaciones-y-boletines/correo-varios/487-situacion-de-la-ninez-en-la-provincia-de-buenos-airesforo-por-los-derechos.html>

b.iii Publicaciones de Organismos Internacionales

- CELS-UNICEF (2003). Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires.
- Domenech Ernesto (2004) Análisis de la factibilidad económica de la implementación de la ley 12.07. Informe final. Instituto de Derechos del Niño, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Acuerdo de Cooperación UNICEF - IDN. Mimeo.
- Instituto de Derechos del Niño – UNICEF (2008): La nueva normativa de protección a la infancia y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis de su puesta en vigencia y su impacto. Ley 13.298 y leyes modificatorias. Instituto de Derechos del Niño - Universidad de La Plata – UNICEF.
- Instituto de Derechos del Niño – UNICEF (2009): Informe final de la investigación realizada en el Instituto de Derecho del Niño y UNICEF Oficina Argentina durante los años 2006-2009 (Doménech, Ernesto; Jaureguiberry, Inés; Lescano, María José; Gavagnin, Maximiliano; Hernández, Celeste, “Análisis sobre la puesta en vigencia de una ley de infancia en la provincia de Buenos Aires. Especial referencia a la Ley 13.298, sus modificatorias y antecedentes normativos”)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) Informe sobre Desarrollo Humano. Derechos Humanos y Desarrollo Humano.
- UNICEF (2008). Sistema Sostén. Segundo Premio Experiencias en Innovación Social en América Latina y el Caribe. http://www.unicef.org/lac/Sistema_de_Sosten_Argentina_esp.pdf
- UNICEF (1999) Gestión de políticas para la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Un modelo en construcción. Serie Infancia, Adolescencia y Municipio. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF (2010) Temáticas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires. Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, UNICEF.

c. Páginas webs consultadas

- www.apdn-laplata.blogspot.com
- www.foroporlosderechos.org.ar
- www.gba.gov.ar
- www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl2011/index.php
- www.idn.jursoc.unlp.edu.ar
- www.idnjursoc.blogspot.com
- www.pelotadetrupo.org.ar
- www.pibesbicentenario.blogspot.com
- www.redbahogares.com
- <http://www.colectivoinfancia.org.ar/>
- www.casacidn.org.ar

d. Jornadas

- Seminario: ¿Cuál es el papel de los municipios en las políticas de infancia y adolescencia? Organizado por CIPPEC y UNICEF. Fundación Navarro Viola. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 20 de octubre de 2010.
- Encuentro Provincial sobre “La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos”, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, Morón. 17 de noviembre de 2010.
- Inauguración del Observatorio Social. “Universalizar Políticas, Proteger a la Niñez” Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Colegios Profesionales Provincia de Buenos Aires. La Plata, 21 de diciembre de 2010.
- Jornada de Intercambio y Formación entre los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y el Observatorio Social Legislativo. Universidad Nacional de Lanús. 26 de Agosto de 2011.
- Jornada “De la ley 26.061 a los sistemas de protección local. Una mirada de los trabajadores”. Organizada por la Junta interna de ATE-SENAF y Consejo Directivo de ATE Capital. Ex Centro Garrigós, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2011.
- Jornada “Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento”. Organizada por el Ministerio de Desarrollo

Social de la provincia de Buenos Aires. Salón auditorio de IOMA (Instituto de Obra Médico Asistencial). La Plata. 8 de noviembre de 2011.

- Primer Encuentro de Consejos Locales de Niñez, ley 13.298. Organizado por el Observatorio Social de Niñez de la provincia de Buenos Aires. Colegio de Abogados de La Plata. 18 de noviembre de 2011.

e. Normativa consultada

e.i. Leyes

26.061: Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

13.298: Ley provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.

13.634: Ley provincial. Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño

13.645: Ley provincial. Modifica leyes 13.634 y 5.827.

13.772: Ley provincial. Modifica leyes 13.675 y 13.634.

13.797: Ley provincial. Modifica Ley 13.634.

13.821: Ley provincial. Modifica Ley 13.634.

12.569. Ley Provincial de Protección contra la Violencia Familiar.

e.ii. Decretos

1602. Decreto Nacional. Modifica régimen asignaciones familiares (AUH)

446/11. Decreto Nacional. Asignación por embarazo AUH.

2875/05. Decreto Provincial reglamentario de ley 12.569.

300/05: Decreto Provincial Reglamentario de la Ley 13.298.

151/07: Decreto Provincial. Crea el sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

282/07: Decreto Provincial. Estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Humano.

3438/07: Decreto Provincial. Prorroga hasta el 1/6/08 la aplicación y entrada en vigor de las disposiciones del Fuero de Familia-Penal del Niño.

11/11: Creación de la Secretaría de Niñez y Adolescencia.

12/11: Funciones de la Secretaría de Niñez y Adolescencia.

e.iii. Resoluciones Ministeriales provinciales

166/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Desafecta las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad.

171/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones asistenciales, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de promoción y protección de los derechos del niño.

172/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones tutelares, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de responsabilidad penal

371/11. Ministerio Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires. Protocolo Convenio Marco y Marco Operativo provincia - municipios.

e.iv Resoluciones y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA)

Resolución n° 3.488/10 SCBA. Prueba piloto en jurisdicción de La Plata acerca de la redistribución de las causas en trámite por materias en el Fuero de Familia.

Resolución n.° 1.217/08 SCBA. Establece la implementación progresiva de los fueros de familia y penales juveniles, según los departamentos judiciales

Fallo SCBA, I. 2278 “Procurador Gral. de la Suprema Corte de Justicia de la Prov. de Bs. As. Contra Prov. de Bs. As. s/ inconstitucionalidad arts. De la ley 12.607”, marzo de 2001.

Fallo SCBA, I 68.116. Sobre demanda de inconstitucionalidad de la ley 13.298. 16 de marzo de 2005.

f. Portales periodísticos digitales

- www.portalba.com.ar.
- www.auno.org.ar
- www.clarin.com.ar
- www.eldia.com.ar
- www.pagina12.com.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.tiempoargentino.com.ar
- <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/index.php>

Anexos

Anexo 1

Listado de entrevistas

Entrevista Nro.	Fecha entrevista	Sexo	Profesión	Rol / ámbito en el que se desempeña
1	15/06/2011	F	Lic. En Comunicación Social	Profesional OSC provincial
2	18/05/2011	F	Docente	Integrante de OSC provincial / profesional infancia
3	1/12/2010	F	Abogada	Integrante espacio académico niñez / profesional infancia
4	11/5/2011	F	Docente	Funcionaria provincial infancia
5	24/5/2011	M	Juez	Poder Judicial (adultos) / Integrante espacio académico niñez
6	30/05/2011	M	Psicólogo	Profesional OSC – Integrante Colegio Profesional de Psicólogos – Profesional Observatorio Social Legislativo
7	9/6/2011	F	Abogada	Funcionario local infancia (La Plata)
8	8/6/2011	M	Abogado	Funcionario provincial infancia - Servicio Zonal
9	15/6/2011	M	Juez	Ex juez de menores, actual juez penal de adultos, integrante de espacio académico relativo a la infancia
10	23/9/2011	M	Juez de Familia	Poder Judicial (Fuero de Familia)
11	4/7/2011	F	Jueza de Garantías del Joven	Poder Judicial (Fuero Penal Juvenil) / Integrante de espacio académico relativo a la infancia
12	1/12/2010	M	Abogado	Funcionario infancia (Servicio Zonal)
13	23/6/2011	F	Abogada	Funcionaria local infancia
14	10/10/2011	F	Lic. en comunicación social	Profesional OSC local

15	1/8/2011	F	psicóloga	Funcionaria local infancia ²²⁴
16	1/8/2011	F	Trabajadora Social	Funcionaria local infancia
17	1/7/2011	F	Socióloga	Profesional local infancia

²²⁴ “Funcionario local infancia” se refiere a aquél que se desempeña en el área de infancia del ámbito municipal.

Anexo 2 – Guía de pautas de entrevistas

a) Pautas para las entrevistas con funcionarios / profesionales de infancia

Datos del/a entrevistado/a / trayectoria profesional / personal

1. ¿Cuál es su profesión, cuál es su trayectoria en el ámbito de las políticas de infancia, cargo en la subsecretaría de niñez, como llegó a vincularse con la temática?
2. ¿Qué es lo que le interesó particularmente del trabajo con la temática?
3. Otros lugares donde trabajó relacionados con la temática.
4. Situación laboral, modalidad de contratación: salario, estabilidad laboral, derechos laborales.

Transformación normativa y política en la provincia de Buenos Aires

5. Antecedentes político-normativos del cambio de legislación en la provincia de Buenos Aires
6. Ley 12.607. Debate / suspensión de la ley. Actores en pugna (quiénes han propiciado el cambio, quiénes lo resistieron, etc.).
7. Ley 13.298. Actores. Lectura que realiza sobre el debate parlamentario y luego de la sanción de la ley de los distintos actores. Suspensión de la ley. Argumentos, actores en pugna. (quiénes han propiciado el cambio, quiénes lo resistieron, etc.).
8. Percepciones sobre fortalezas y debilidades del proceso de adecuación / creación del sistema de protección. Desafíos.
9. Trayectoria y actuaciones personales durante estos procesos.

Nueva institucionalidad en la provincia / políticas dirigidas a la infancia

10. Principales problemáticas de infancia en la provincia de Buenos Aires según opinión del entrevistado.
11. ¿Cuáles son las políticas y programas destinados a la protección de derechos de la infancia y la adolescencia que desde el Ministerio/Subsecretaría/Dirección se están implementando actualmente? Objetivos, cobertura, financiamiento, principios.
12. Actores principales en este proceso de adecuación normativa y de implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos / políticas de infancia.
13. Políticas y programas que considera exitosos a nivel provincial (y los que no también), vacancias.
14. ¿Se han desarrollado programas y/o políticas tendientes a lograr la desinstitucionalización de niños/as, tanto para adolescentes infractores y/o presuntos

- infractores como para niños/as carentes de cuidados parentales, problemas/causas sociales? Existencia de programas alternativos / fortalecimiento familiar.
15. Tema relación provincia – municipios (descentralización – desconcentración; relación Zonales - Locales). Articulación (tanto a nivel financiero como técnico) con
 - a. Municipios
 - b. organizaciones de la sociedad ,
 - c. poder judicial, (especialmente en temas de medidas de abrigo)
 - d. policía,
 - e. con el sistema de salud,
 - f. educación,
 16. Balance de la comisión interministerial. Avances en la articulación inter-ministerios. ¿En qué se logró avanzar? Existencia de acciones / planificación conjunta. ¿En qué no se logró avanzar y por qué?
 17. Situación de transferencia de recursos económicos de provincia a municipios. Valoración sobre situación financiera de los municipios-Servicios Locales.
 18. ¿Con qué Municipios han podido trabajar mejor para la implementación del Sistema de Protección Integral? ¿Por qué?
 19. Situación de los convenios con municipios. Cantidad de Servicios Locales y otras formas de gestión local de la niñez. Cantidad de Consejos Locales.
 20. Sistematización de información. Logros y desafíos.
 21. Áreas de vacancia. ¿Qué acciones / políticas / programas cree se deberían formular para fortalecer el sistema de protección de derechos?

Institucionalidad específica en materia de protección / restitución de derechos

22. ¿En que radica la nueva institucionalidad en materia de protección de derechos? (rasgos elementales)
23. ¿Qué implica hablar de restitución de derechos?
24. Relación Servicios Zonales / Servicios Locales. Funciones de cada uno. Relación Zonales-Subsecretaría / Ministerio.
25. Población atendida por los Servicios Zonales y Locales. Demandas que se atienden mayoritariamente. Articulación para medidas de protección.
26. Mecanismos / procedimientos para garantizar derechos. Vigencia de protocolos de intervención / actuación.

Adecuación entre recursos y necesidades

27. Respecto de los recursos materiales y humanos con los que cuenta el Ministerio/Subsecretaría/Dirección, ¿considera que son suficientes/insuficientes? ¿Qué haría falta para mejorar la capacidad técnica / financiera del organismo?

28. ¿Existen instancias de capacitación para los recursos humanos, quién las proporciona? ¿Se articula con Universidades, con cuáles?
29. Respecto al presupuesto ¿en qué medida es adecuado a las necesidades del área? ¿Por qué? ¿Ha podido plantear esta necesidad presupuestaria? ¿Ha obtenido respuestas?

b) Pautas de entrevistas para funcionarios y/o operadores del Poder Judicial

Datos del/la entrevistado/a

1. Desde cuándo se desempeña en este cargo. Antes de ocupar este cargo ¿trabajaba en el ámbito judicial? ¿en qué otros juzgados ha trabajado?
2. Otros lugares donde trabajó relacionados con la temática.

Transformación normativa y política en la provincia de Buenos Aires

3. Antecedentes político-normativos del cambio de legislación en la provincia de Buenos Aires:
 - a. Ley 12.607. Debate / suspensión de la ley. Actores en pugna (quiénes han propiciado el cambio, quiénes lo resistieron, etc.). Rol del Poder Judicial.
 - b. Ley 13.298. Actores. Lectura que realiza sobre el debate parlamentario y luego de la sanción de la ley de los distintos actores. Suspensión de la ley. Argumentos, actores en pugna. (quiénes han propiciado el cambio, quiénes lo resistieron, etc.).
4. Trayectoria y actuaciones personales durante estos procesos
5. ¿Cuáles han sido (y/o son) a su entender los principales desafíos en la implementación de la normativa provincial de infancia? ¿Esta normativa ha propiciado cambios y/o transformaciones en el Poder Judicial? (organización, estructura, procedimientos, resoluciones judiciales) ¿específicamente en los procedimientos seguidos en su juzgado? ¿En qué consistieron esos cambios? ¿Cómo era la modalidad de intervención antes de su sanción y cómo es ahora?
6. En los últimos años, ¿qué otras transformaciones puede identificar (tanto a nivel nacional como provincial y municipal) en el campo de organismos y políticas de infancia? ¿Cuáles le parecen positivas? ¿Por qué? ¿Cuáles le parecen negativas? ¿Por qué? Áreas de vacancia: ¿qué acciones / políticas / programas se deberían formular para fortalecer el sistema de protección de derechos?

Caracterización del juzgado y competencia

7. ¿Cómo está conformado el juzgado? ¿Con cuántas secretarías cuenta? ¿Cómo se distribuyen internamente la tarea? ¿Cuenta con un equipo técnico, qué profesionales lo componen? ¿cuáles son las tareas que los profesionales del equipo técnico desarrollan?

8. ¿En qué tipo de casos / causas interviene el juzgado, cuál es su competencia y jurisdicción? ¿Cuáles son las causas más numerosas?
9. En su opinión, ¿cuáles cree que son las principales problemáticas relativas a la vulneración de derechos de los niños/as en la provincia? ¿Cuáles son las principales demandas, en relación a esas problemáticas, que reciben en el poder judicial y de qué manera las canalizan?
10. ¿Cuál es actualmente el rol que le compete al Poder Judicial en la solución de esas problemáticas?

Articulación Poder Judicial – Poder Ejecutivo

11. ¿Cómo describiría la relación Poder Judicial – Poder Ejecutivo a partir de la implementación de la ley 13.298 y 13.634?
12. En función de la tarea específica desarrollada por el juzgado, ¿qué relación entabla con el Poder Ejecutivo provincial o municipal? ¿Con qué organismos en particular? ¿En qué situaciones y para qué? ¿Podría relatar brevemente algún caso que ejemplifique tal articulación?
13. Más allá de las demandas puntuales, existen instancias de articulación formal con los organismos administrativos municipales y/o provinciales. ¿Con cuáles? ¿Existen protocolos de actuación específicos, en qué consisten?
14. ¿Existen instancias de articulación formal al interior del fuero, con el fuero penal juvenil / familia (según corresponda) y con el Ministerio Público de Menores? ¿Cuáles y cómo son?
15. Según su experiencia de trabajo, ¿considera que existen obstáculos en la articulación con esos otros actores, especialmente con la autoridad de aplicación de la ley de protección integral? ¿Cuáles son los obstáculos? ¿Cuáles cree que son las causas? ejemplos.

Adolescentes infractores y/o presuntos infractores *(Sólo para juzgados en lo penal juvenil)*

16. En relación con los menores de edad no punibles, ¿cuál es el procedimiento que se sigue? (se instruye la causa, se los sobresee por inimputables en razón de su edad).
17. ¿Cuáles son los lugares de derivación (institutos, programas de libertad asistida, etc.).
18. ¿Existe articulación con el Sistema de Protección de Derechos? ¿De qué manera?

Obstáculos, logros, dificultades

19. ¿Se realizan actividades de capacitación / formación de los recursos humanos del fuero? ¿Quién brinda esa capacitación? Según su opinión, ¿es suficiente / insuficiente? ¿Por qué?
20. ¿Cuáles son las dificultades que usted visualiza en el desarrollo de su tarea?
21. ¿Cuáles son las modificaciones o los aportes que considera serían necesarios para que su tarea se desarrolle de manera óptima?

c) Pautas de Entrevistas para profesionales/operadores de OSC

Trayectoria de la OSC

1. ¿Cuál es su profesión? ¿Desde cuándo trabaja en esta OSC?
2. ¿Cuáles son los objetivos de la OSC? ¿Está vinculada o es parte de otra organización (por ejemplo, confesional, empresas, etc.)
3. ¿Cuál es la trayectoria de la OSC en el ámbito de infancia / adolescencia en la provincia?
4. ¿Qué tareas desarrolla la OSC? ¿Qué problemáticas o temas aborda?

Articulación con otras OSC

5. ¿Se vincula con otras organizaciones locales, provinciales o nacionales? ¿Con cuáles? ¿Para qué tipo de actividades? ¿Integran redes? ¿Cuáles son esas redes, en qué consisten?

Transformación normativa

6. ¿Cuál ha sido, en su opinión, el impacto de la Ley de Protección Integral 13.298 en el ámbito local / provincial? ¿Cómo calificaría a este impacto (fue positivo, negativo, complejizó la tarea, etc.)?
7. ¿Participaron como OSC de algún modo en el proceso de sanción de la ley 12.607 y de la 13.298? ¿Qué cuestiones significativas remarcaría de ese proceso de sanción? ¿Que otros actores participaron?
8. Percepciones sobre fortalezas y debilidades del proceso de adecuación / creación del sistema de protección. Desafíos.

Nueva institucionalidad en la provincia / políticas dirigidas a la infancia

9. Principales problemáticas de infancia en la provincia de Buenos Aires según opinión del entrevistado.
10. ¿Cuáles son las políticas y programas destinados a la protección de derechos de la infancia y la adolescencia que se están implementando actualmente desde la provincia que considera exitosos y cuáles no?
11. ¿Se han desarrollado programas y/o políticas tendientes a lograr la desinstitucionalización de niños/as, tanto para adolescentes infractores y/o presuntos infractores como para niños/as carentes de cuidados parentales, problemas/causas sociales? Existencia de programas alternativos / fortalecimiento familiar.
12. Áreas de vacancia. ¿Qué acciones / políticas / programas se deberían formular para fortalecer el sistema de protección de derechos? Tema de recursos sistema de protección – sistema penal.
13. Organismos de participación creados: Observatorio Social, Consejos Locales. Participación e incidencia en políticas a nivel provincial. Percepciones sobre esos espacios.

Institucionalidad específica en materia de protección / restitución de derechos

14. ¿Cómo está compuesto el sistema de protección en la provincia? –*Organismos, instituciones, programas, etc.* Relación servicios zonales / locales. Incidencia de las OSCs a través de los Consejos Locales u otros espacios.
15. En su opinión, ¿qué tipo de integralidad y de derechos está definiendo la ley?
16. ¿La ley ha implicado cambios en el trabajo de su organización? ¿Cuáles? En general, ¿estos cambios han sido aceptados e incorporados fácilmente o resultó difícil? ¿Por qué?
17. Con respecto a la situación provincial, ¿cuáles son las problemáticas de la infancia en la provincia y qué debería hacerse para resolverlas? ¿Cuáles son las políticas que considera exitosas? ¿Identifica algún área de vacancia para la cual aún no se ha formulado ninguna política?

Articulación con Estado

18. ¿La OSC tiene vinculación con el Estado? ¿Con el Estado nacional, provincial y/o municipal? ¿Con qué áreas específicamente? ¿Cómo calificaría en general esa vinculación?
19. Específicamente con el Ministerio de Desarrollo Social y/o con la SENAF a nivel nacional; o con el área de Infancia provincial o municipal, ¿la OSC tiene convenios específicos? ¿Desarrolla programas o brinda prestaciones para tales organismos?
20. ¿La OSC participa/colabora en el diseño de las políticas del área de infancia?
Participación en consejos locales
21. En general, ¿cuál cree que es el papel que las OSC y que el Estado deberían tener en materia de políticas de infancia?