

## INTEGRALIDADES EN JUEGO. RACIONALIDADES Y TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO DE LA INFANCIA EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Por *Silvia Laura Fernández*

[fernandezsil@hotmail.com](mailto:fernandezsil@hotmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario. Argentina

### RESUMEN

El artículo reconstruye las *formaciones discursivas, racionalidades y tecnologías de gobierno* en disputa que pretendieron plasmar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la Argentina (CIDN). A través de las categorías de *integralidad estatal horizontal, integralidad estatal vertical e integralidad territorial comunitarizada* se da cuenta de las controversias, resistencias y heterogeneidades de las posiciones que dieron forma al andamiaje propuesto para tornar la Convención en políticas públicas en el país. En ellas se reflejan las relaciones de poder y la influencia de la orientación neoliberal del arte de gobierno en los criterios rectores de la “protección integral”. La re-primarización de la protección social, el desplazamiento de la provisión de servicios de atención institucionalizado hacia la asistencia de las familias *vulnerables* y la incitación a resolver problemáticas que exceden la voluntad de aquellos que las padecen son un rasgo preponderante en la contemporaneidad. Los tópicos escrutados muestran que no se trata sólo de constatar cuánto se cumple la Convención, ni de la transición de los *paradigmas* ampliamente difundidos, sino de vislumbrar cómo el emplazamiento de nuevas tecnologías de gobierno de la infancia, como las *medidas de protección de derechos*, produce efectos en la formación de enunciados que se inscriben en la lógica de reproducción pos-social.

**Palabras clave:** Derechos de la niñez Protección de Derechos; Integralidad estatal horizontal; Integralidad estatal vertical; Integralidad territorial comunitarizada.

### COMPREHENSIVE AT STAKE. RATIONALITIES AND TECHNOLOGIES GOVERNMENT OF CHILDHOOD IN THE PROMOTION AND PROTECTION OF GIRLS', BOYS' AND ADOLESCENTS' RIGHTS

### ABSTRACT

This article reconstructs the *government discursive formations, rationalities and technologies* under dispute which attempted to capture the International Convention of Children's Rights in Argentina - “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la Argentina (CIDN)”. The categories *horizontal state comprehensiveness, vertical state comprehensiveness* and *community-organized territorial comprehensiveness* give an account of the controversies, resistances and diversities of the positions which shaped the proposed framework to turn the Convention into public policies in the country. These categories show the power relations and the influence of the neoliberal aspect of the art of government in the guiding criteria of the “comprehensive protection”. The reprimarization of social protection, the movement of the provision of institutionalized care services towards the assistance of *vulnerable* families and the encouragement to solve the problems of those involved who are not willing to solve them, are a predominant feature in contemporary times. The surveyed arguments showed that it is not a simple question of verifying how far the Convention reaches, or the transition of the *paradigms* widely disseminated. It is a question of recognizing the way the positioning of new technologies of infancy, such as the *measures of rights's protection*, produces effects in the creation of statements registered in the logic of post-social reproduction.

**Key words:** Children's Rights; Rights Protection; Horizontal state comprehensiveness; Vertical state comprehensiveness; Community-organized territorial comprehensiveness.

## INTRODUCCIÓN

El campo de estudios sobre infancia ha sostenido una ampliación y heterogeneidad creciente a lo largo de las últimas tres décadas. Sus rasgos fundamentales han sido el carácter interdisciplinario y anclado a las preocupaciones contemporáneas al contexto de su producción (Cosse et, al. 2011; Llobet, 2011). La ampliación de la esfera de los derechos específicos de la niñez a través de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) en 1989 ha contribuido a una vigorosa proliferación de investigaciones empíricas que se han interrogado sobre las normativas internas de los países, las prácticas institucionales de conformación de la minoridad y en especial sobre la necesaria participación de niñas y niños en las diferentes esferas de la vida en sociedad.

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

Este artículo se inscribe en la última de las orientaciones señaladas, es en el entramado discursivo entre la dimensión del derecho y su ejercicio efectivo que el análisis de las políticas públicas nos permite desmenuzar las racionalizaciones que adquieren los problemas sociales vinculados con los infantes y los dispositivos de intervención que suponen evitarlos, reducirlos y revertirlos.

Hegemónicamente se han intentado explicar las modificaciones del marco de protecciones a través de la contraposición del paradigma de la *situación irregular* y el de la *protección integral* (García Méndez, 1994; Gómez da Costa, 1992; Beloff, 2004). El primero reconstruye los circuitos de internamiento de niños y niñas en instituciones llamadas proteccionales como respuesta a la evaluación de los Jueces de Menores de la condición de peligrosidad material o moral a la que eran expuestos por sus padres. De esta manera, el Patronato estatal se consolidó habilitando canales de penalización a las familias pobres y de socialización estigmatizada para sus hijos e hijas. El segundo enfatiza la condición de sujetos de derechos de los menores de edad y su *interés superior* como orientación de las intervenciones públicas y a las familias como ámbito privilegiado de socialización. Por ello es que las políticas públicas deben fortalecer el rol de las unidades domésticas en la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En la contraposición de ambos paradigmas jurídicos se han intentado explicar los cambios en la relación Infancia-Estado.

Esta grilla de análisis ha posibilitado a través de la constitución de un *frente discursivo* la articulación de actores y la homogeneidad de posiciones que postularon lo “debería hacerse” (Fonseca, 2004). Estas producciones han tenido una notable incidencia en la inteligibilidad de las problemáticas de la infancia y en propuestas de intervención, lo que veremos en el desarrollo del escrito. Sin embargo, no nos permiten analizar la compleja singularidad de los procesos de adecuación en el país o en las provincias y a su vez, cómo esa nueva regulación de las relaciones intrafamiliares y la de éstas con el Estado se imbrican en la lógica de reproducción pos-social que deja atrás el montaje moderno.

La apuesta del análisis es dejar de lado los saberes totalizadores e identificar las *prácticas discursivas* que viabilizan la constitución de matrices de conocimientos posibles, las reglas del juego de lo verdadero o falso, en definitiva las formas de veridicción. La matriz de pensamiento asumida en el trabajo supone que la formación de determinadas categorías, la distribución y sus usos se encuentran atravesados y son interdependientes de los procesos de cambio social. Por lo tanto, los documentos son analizados arqueológicamente, es decir que a través de él reconocemos qué es lo que ha hecho posible la aparición de determinados enunciados y no otros en un momento histórico determinado y cuáles han sido las condiciones de posibilidad de esa emergencia (Foucault, 1992). Así, se exponen a grandes rasgos las controversias, resistencias y heterogeneidades de las racionalidades puestas en juego que dieron forma al andamiaje propuesto para tornar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en políticas públicas en el país.

Entonces, en un primer momento se interpretan las propuestas del Instituto Interamericano del Niño (IIN) para implementar la Convención en América Latina. Esta apuesta pretende resaltar el discurso de dicho organismo y su influencia en la codificación de los sentidos atribuidos en el diseño de las políticas. Luego, a través de las categorías de *integralidad estatal horizontal*, *integralidad estatal vertical*, se escrutan las posiciones de diferentes actores en el debate parlamentario de la ley N° 26061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en el año 2005. Finalmente a través de la *integralidad territorial comunitarizada* se explora la propuesta de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación para implementar la ley nacional. Este recorrido intenta dar cuenta con otras claves conceptuales la complejidad del proceso de adecuación en el país.

Para llevar adelante esta tarea se han analizado los documentos publicados por el Instituto Interamericano del Niño, el proceso legislativo y el debate parlamentario que concluyó en la ley nacional 26061 y una serie de documentos publicados por la Secretaría Nacional donde se expone la matriz rectora de la política pública de infancia propuesta. También se ha realizado una vasta indagación bibliográfica y se han realizado entrevistas a legisladores nacionales.

La coordinada que orientó el trabajo es la *analítica del gobierno*, por lo tanto no se escruta quiénes ejercen el poder y sobre quiénes se ejerce, el objeto es observar las estrategias, finalidades, pensamientos, conflictos que definen “el núcleo problemático de la conducción” los modos a través de los cuales nos individualizamos y la variedad de prácticas por las que direccionamos a otros y nos autogobernamos a nosotros mismos (Grinberg, 2007:7).

Entonces, se intenta dar cuenta de las racionalidades políticas y las tecnologías de *gobierno*<sup>1</sup> de la infancia entendida ésta como aquellas acciones que intentan influir, incidir, dirigir la relación de los adultos con los menores de edad. De esta manera el *gobierno de la infancia* es un campo estratégico de relaciones de poder donde se involucran saberes específicos sobre la gestión tutelar y la relación asimétrica y complementaria entre la administración burocrática y las unidades domésticas como parte de un proceso más amplio de fijación poblacional. Esto es, asignar niños y niñas a *casas* o a instituciones de alojamiento como una obligación soberana de controlar poblaciones (De Resende Vianna, 2010: 31).

## DEBATES EN TORNO A LA CUESTIÓN SOCIAL INFANTIL Y LA NECESIDAD DE MODIFICAR LOS MARCOS NORMATIVOS

A los diez días de la caída del muro de Berlín se sancionó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, sin dudas una apuesta universal a modificar la relación del mundo adulto con los menores de edad. Este acontecimiento cimentó y retroalimentó la discusión académica sobre los efectos de la institucionalidad originada a principios de siglo XX con la Ley de Patronato. La crítica sobre las agencias gubernamentales estuvo enfocada hacia la actuación de los jueces y asesores de menores que con las *reminiscencias del poder soberano* y la operación desde una *corporación cerrada* (Guemureman y Daroqui, 2001) actuaban discrecionalmente reforzando las desigualdades sociales y la estigmatización de niñas y niños pobres. En ese marco, cada vez más se oficiaron los discursos sobre la necesidad de las reformas legislativas en América Latina, no sólo porque los países habían suscripto a la Convención sino porque muchos, como el caso de la Argentina, la habían incorporado a la Constitución Nacional.

Como señalaba García Méndez, el cambio de las leyes posibilitaba el “rechazo rotundo a considerar los temas de la infancia desde cualquier perspectiva fragmentaria y sobre todo corporativista” donde la relación Ley-infancia implicaba una profunda revaloración del vínculo entre la condición jurídica y la condición material de la infancia. Las nuevas legislaciones debían pensarse como un “instrumento para conseguir lo que todavía no es, sobre todo en el sentido de la

---

<sup>1</sup> Se entiende por *racionalidades políticas* el conjunto de aspectos que se relacionan a las justificaciones morales, la codificación de lo que se considera un problema social y las nociones y saberes sobre las formas apropiadas de abordarlo. Las *tecnologías de gobierno* son los mecanismos prácticos, reales, locales y generales a través de los cuales diferentes autoridades pretenden conformar, guiar, normalizar, influir y materializar sus aspiraciones y deseos. (Rose y Miller, 1992; Grinberg, 2007)

disminución radical de la discrecionalidad en la cultura y prácticas de protección que muestran las peores atrocidades cometidas en nombre del amor” (García Méndez, 1998: 13).

Desde otras lecturas la *paradoja* palpable era la convivencia nunca antes más extendida de tantos instrumentos jurídicos y al mismo tiempo tantos derechos vulnerados (Costa y Gagliano, 2000). Lo que se advertía era una modalidad inestable de una población infantil superflua que no era captada por ninguno de los circuitos establecidos hasta el momento y donde el sufrimiento de las nuevas generaciones no alcanzaba a ser simbolizado. Por lo tanto se abría un mundo de sentidos en torno a la palabra menor que quedaba por fuera del soporte institucional de la minoridad sin embargo, también lo constituía (2000: 95).

Comenzado el siglo XXI, el *complejo tutelar* no sólo no podía dar respuesta al fenómeno masivo de niños y niñas vagando en las calles, que rondaban las escuelas y dormían en las plazas, en grupos de pares, viviendo intermitentemente con diferentes adultos, sino que de intentarlo los propios circuitos establecidos hubiesen estallado. La situación de calle volvió a convertirse en objeto de estudio y a convocar a científicos sociales como lo hiciera la incipiente ciencia de la psiquiatría a principios del siglo XX. La contundencia de este panorama se exponía por los intelectuales con la necesidad de ir en contra de una realidad que parecía *inexorable*. Como planteaba Carli en el 2002, el escenario en la Argentina era “la presencia de la muerte” en la repetición de una tragedia que irrumpía el ciclo vital de niños, niñas y adolescentes a través de la represión del Estado policial y podía pensarse como continuación de las violencias de los años setenta que se había profundizado a partir del empobrecimiento y la falta de legitimidad social del poder político (2004:103).

Los efectos de segregación social producto del estallido de las protecciones ligadas al salario equipararon a la minoridad con la niñez pobre y los estudios pusieron en evidencia el control social del Estado, tanto por su trayectoria histórica como por sus nuevas modalidades opresivas. Exponer estas perspectivas nos permite comprender cómo se interrelacionaron los discursos que diagnosticaban la cuestión social infantil y las propuestas que se materializaron para intentar dar respuesta a la misma tanto a nivel interamericano como a nivel doméstico.

## LA PROPUESTA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO

Con un fuerte perfil tecnocrático y neoliberal el Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA), diagramó una propuesta para implementar la CIDN en los países que se encontraban en procesos de *reestructuración y racionalización* del gasto público. Entre los años 2000 al 2004, en el marco de su Plan Estratégico, el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño del Instituto Interamericano del Niño (IIN) elaboró prototipos base a los que llamó *Sistema Nacional de Infancia y Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas* con el objetivo de brindar herramientas a los países y ser un marco orientador y ordenador de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de la infancia.<sup>2</sup>

La propuesta impulsa la generación de *prototipos* de impacto técnico y político desde una *óptica gerencial*. Según los documentos, los productos estratégicos sentarían las bases para la promoción de avances en la capacidad de respuesta que los Estados tienen frente a los temas de Niñez y en particular de los problemas y necesidades de aquellos niños, niñas y adolescentes en circunstancias de vulnerabilidad, riesgo, marginación y exclusión, que en general no son cubiertas por las políticas de carácter universal (IIN, 2003: 7). El prototipo de Sistema Nacional de Protección Integral a la Infancia es un diseño *organizacional y operativo* que implica un cambio estructural de enfoque de la perspectiva *tradicional* de la *oferta* hacia la perspectiva de la *demanda*. (IIN, 2003a: 17). Podemos reconocer que la perspectiva se orienta a modificar cinco tópicos racionalizados como tradicionales y contraponer una nueva orientación de las políticas públicas.

El primero pretende un rediseño que se desplace de la provisión de programas y servicios desde una visión centrada en la *institución prestataria* hacia una visión enfocada en el *destinatario*

---

<sup>2</sup> Ver Documentos del Instituto Interamericano del Niño (2003, 2003a). Por no corresponder con los objetivos del artículo no se profundizará en los institutos que la propuesta aboga sino en la perspectiva en la que se sustenta.

o *beneficiario* de aquellos, esto es “las necesidades, los problemas y los derechos de los niños y niñas afectados y sus familias” (IIN, 2003a:15). La dislocación antes señalada se vincula al segundo tópico que pretende desplazar una sectorialidad marcada por las *áreas de servicios* hacia una *integralidad de actores y sectores* con énfasis en un enfoque multidisciplinario y en los *tipos de poblaciones*. Esta perspectiva pretende, en su tercer tópico, deslizar la centralidad en la responsabilidad de la prestación hacia una *responsabilidad compartida* con las organizaciones de la sociedad civil organizada, la familia, la comunidad y el tercer sector. Por lo tanto, un cuarto rasgo es pasar de la centralidad en la gestión hacia una *gestión descentralizada* tanto en el plano técnico como administrativo. Lo que finalmente implicaría dejar de lado una visión asistencial hacia una *inclusiva* y de respeto a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (IIN, 2003a: 15).

Según el Instituto, en procesos de *racionalización* del gasto y *escasos recursos*, la focalización se presenta como herramienta para evitar *filtraciones* y *reducir la brecha* entre los programas y proyectos sociales y la población a la que va dirigida. Es decir, “hacer efectivo el ajuste entre las necesidades del grupo que tiene un riesgo social y lo que éste debe consumir para el logro de mejores impactos”, por lo cual según el IIN la propuesta adquiere un sentido de *eficacia* y *equidad social*.

Así, la universalidad de antaño es reemplazada por la igualdad de oportunidades ya que “lo que debe ser universal es la garantía que la sociedad debe brindar para tratar de alcanzar la igualdad de oportunidades, pero ello es posible lograrlo con acciones diferentes, porque son diferentes las capacidades y posibilidades de los diferentes grupos sociales”. Es importante remarcar que, como señala el documento, así como la igualdad de oportunidades no es igualdad en el tratamiento, el concepto “tampoco remite a logro de igualdad de resultados. Algunas veces será necesario obtener resultados diferentes u otras veces se obtendrán por condiciones individuales de los beneficiarios” (IIN, 2003a: 34). En este sentido, se producen insumos dirigidos “a cada cual según sus factores de riesgo” enfocados hacia los grupos más vulnerables y más vulnerados en sus derechos. Para ello se requieren esfuerzos en la “determinación de las características de los destinatarios específicos y su localización espacial”. La propuesta del prototipo para implementar la Convención de los Derechos del Niño en América Latina muestra el desplazamiento de las protecciones debidas como materialización de los derechos reconocidos a niños y niñas hacia la protección o reparación del derecho vulnerado de los vulnerables, prestaciones compensatorias para alcanzar “la igualdad de oportunidades”.

En síntesis, los cambios en la racionalización de las políticas son fundamentales para entender la articulación burocrática propuesta como tecnologías de gobierno. Tres tópicos fundamentales queremos enfatizar. El primero es el desplazamiento de la institución como plasmación de servicios públicos hacia la objetivación de una población en riesgo y la implementación de acciones diferenciales y dispersas de acuerdo con el déficit relevado en la misma. El segundo se refiere al énfasis en la integralidad de sectores y actores estatales y no estatal que modifica el andamiaje burocrático sectorial de la política pública. Por último, la responsabilidad compartida tanto en el proceso de implementación como en el resultado no sólo entre las áreas del Estado sino con la comunidad y las familias involucradas.

La responsabilidad de los usuarios por el uso de sus oportunidades configura un valor cardinal de la propuesta, por lo tanto el resultado de las políticas sociales tiende a ser relativo ya que depende del libre arbitrio de lo que cada uno pudo hacer con los recursos que le fueron asignados, por lo tanto los méritos personales y la iniciativa voluntaria pueden justificar las desigualdades resultantes y el impacto de las políticas.

## DERECHOS DE PROTECCIÓN. PROTECCIÓN DE DERECHOS

La ley de *protección integral* de derechos de niños, niñas y adolescentes conforma un nuevo entramado entre los derechos reconocidos y las condiciones del ejercicio de los mismos. La noción de *protección integral* no es novedosa, su formación discursiva se remonta como planteaba Landó

(1953),<sup>3</sup> a la necesidad de *sentar las bases de una organización integral a la protección de la minoridad* y superar la atomización de las intervenciones gubernamentales en parcelas anárquicas. La protección era la actividad que tenía por objeto la *incorporación del menor al medio social*, se asociaba a los actos asistenciales tutelares, es decir formativos o “correctivos”, con el objeto del *desarrollo integral de la personalidad del menor*.

En el marco de los Derechos Humanos, la *integralidad* es un principio por medio del cual se establece una interdependencia y articulación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en tanto son todos esenciales y complementarios. En el caso de los derechos de los infantes se suman derechos especiales por su condición de sujetos en desarrollo que requieren de protección y cuidados especiales. Nuevas configuraciones de sentido se establecen entre los derechos de la niñez como protecciones debidas por parte de los organismos públicos y de las familias, y la protección de derechos como aquellas medidas cuya actividad estatal se dirige a garantizar un derecho. Como plantea Beloff, “el derecho no es la medida de protección, la medida existe para garantizar el derecho” (2004: 119).

La noción de *sistema de protección integral* supone una racionalización política como forma de operacionalizar los derechos reconocidos a niñas y niños; sin embargo, no es un puente de plata sino que se inscribe en un campo de disputas, de estrategias de poder, para volver internamente consistentes los distintos elementos que lo componen. Así, se re-codifican las tecnologías de gobierno de la infancia a través del desplazamiento del Patronato Estatal que ejercían los jueces de menores hacia la instauración de las *medidas de protección de derechos* a través de las cuales se ponen en acción procedimientos, estrategias, cálculos, recursos, pensamientos por parte de quienes se encuentran facultados para tomarlas, con el objetivo de modificar la relación de los niños y niñas y sus familias.

## INTEGRALIDAD DE GEOMETRÍA VARIABLE

En el debate parlamentario, el sistema de protección de derechos se planteó como una forma de contraponer una solución al principal diagnóstico sobre la ley de patronato (N° 10903/19) que se pretendía derogar. Por un lado, la discrecionalidad de las prácticas tutelares entendidas como asistencialistas y controladoras de las formas de crianza de las familias pobres, habían creado dos existencias bien diferenciadas, la de los niños y niñas y la de los menores. Por otro lado, el fracaso del modelo de internación como forma de llevar adelante procesos de socialización de niños y niñas.

Pese a la manida crítica que se realizaba al Estado como principal responsable de las prácticas señaladas, en el marco del sistema de protección de derechos se centró la necesidad de reforzar el rol del Estado frente a la condición de pobreza de niñas y niños que se habían tornado un escándalo ético luego de dos décadas de derrape sistemático de las condiciones socioeconómicas bajo el neoliberalismo en Argentina.

No obstante, ese rol se enfatizaba de dos maneras diferentes: por un lado, era necesario que el Estado asumiera la *especialidad* de la *temática de niñez* reestructurando y estableciendo en las diferentes jurisdicciones el funcionamiento de los *organismos de protección de derechos*. Esa *integralidad estatal vertical* permitía establecer garantías jurídicas en los procedimientos administrativos y judiciales de las provincias. Y sobre todo, delimitar competencias entre el poder Ejecutivo y el Judicial. Por otro lado, se enfatizaba que el papel de las políticas públicas no debía focalizarse hacia una determinada niñez, ni hacia determinado Ministerio, corriendo el riesgo de volver al esquema que se intentaba dejar atrás. Esa *integralidad estatal horizontal* constituía un valor privilegiado en la estrategia de dar cumplimiento a los derechos de niñas y niños. Cabe

---

<sup>3</sup> Juan Carlos Landó fue médico e integró la presidencia del Consejo Nacional del Menor luego del golpe de Estado de Onganía. Sus documentos son muy importantes para comprender la constitución del complejo tutelar argentino, ver Landó, Juan Carlos: *Temas de asistencia tutelar*. Colonia Hogar Gutiérrez, Buenos Aires, 1947; del mismo autor: *La protección al menor: concepto y contenido*. Buenos Aires, 1948. *Bases para una organización integral de la protección a la minoridad*. Gráfica Esmeralda, Buenos Aires, 1953. *Protección al menor: Teoría, práctica, soluciones*. Buenos Aires, 1955. *La obra Nacional de Protección al menor y la comunidad*. Discurso pronunciado en el acto inaugural del Congreso Nacional sobre el menor desamparado o abandonado, La Plata, 1957.

aclarar que ambas posiciones no necesariamente se excluyen sino que intentan mostrar la complejidad del debate y sus aristas más sobresalientes.

## INTEGRALIDAD ESTATAL VERTICAL

Por *integralidad estatal vertical* consideramos la posición que privilegia establecer un entramado institucional específico que articule lineamientos gubernamentales en las diferentes jurisdicciones para la formulación de políticas públicas de protección de derechos. Encontramos en esta posición las principales confrontaciones entre los diferentes grupos involucrados en la discusión de la Ley de Protección Integral. A diferencia del prototipo antes analizado, las políticas de protección de derechos no se formularon en el texto abiertamente focalizadas, ni el organismo de protección como un ente de ejecución de las mismas, sino que se intentaba plasmar procedimientos administrativos que se ajustaran a derecho en los casos en que existiera la necesidad de que el Estado interviniera en el ámbito doméstico. Para ello, era necesario delimitar las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, al mismo tiempo que se hacía imprescindible la derogación del patronato estatal por las potestades ilimitadas en materia de internación de infantes en las instituciones de menores. La oposición del interés superior del niño como principio garantista y el argumento que legitimaba las decisiones de los agentes públicos en interés del menor<sup>4</sup> se materializaban en dos sectores diferentes.

Durante el año 2004, el dictamen que había logrado consenso en diputados establecía indistintamente que los órganos gubernamentales del Estado *en todos sus niveles* debían asistir y proteger especialmente a los niños, niñas y adolescentes en sus derechos y que deberían impulsarse acciones *administrativas o judiciales cuando correspondan* sin que se especificara cuáles de ellas, en qué circunstancias y con qué procedimientos (Diputados, Orden del día, 1281, 2004).

Los que apoyaban esta posición eran los sectores que sostenían la gestión de vastas instituciones de alojamiento en su mayoría órdenes religiosas del culto católico, junto a los que llevaban adelante programas como los Pequeños Hogares. El temor al cierre de los institutos se juntaba con la resistencia de los jueces y asesores de menores que veían debilitar su poder de decisión sobre los asuntos que consideraban eran de su incumbencia. Estas posiciones fueron defendidas mayoritariamente por los legisladores del peronismo que durante ese período de mandato eran mayoría y cuya figura principal fue Hilda González de Duhalde autora del proyecto<sup>5</sup>. Los que se oponían eran los diputados de la UCR (Unión Cívica Radical), del Partido Socialista y especialmente del bloque de ARI (Afirmación por una República de Iguales), quienes presentaron tres Dictámenes de Minoría. Tanto la diputada Laura Musa (ARI) como vastos consultores y asesores provenían de la experiencia de haber participado como abogados de niños y niñas y de la conformación de la Fundación Sur<sup>6</sup>. Por el trabajo realizado conocían los vericuetos, las mañas y los modos de intervención tanto de los juzgados de menores como del Consejo Nacional<sup>7</sup>. Los primeros

---

<sup>4</sup> Las discusiones sobre el principio del Interés Superior del Niño pueden condensarse de la siguiente manera: Para muchos autores la *vaguedad y flexibilidad* del concepto jurídico (Alston, 1996; Bustelo, 2007; Freedman, 2007) ha podido amoldar las prácticas tutelares que se evidenciaron durante el patronato estatal al legitimar decisiones discrecionales de los agentes gubernamentales sobre la vida de niños, niñas y sus familias en nombre de lo que se considera de interés del menor. En contraposición, otros autores argumentan que el interés superior es un *principio garantista* que debe ser interpretado en función de la relación de interdependencia de todos los derechos establecidos en la CIDN y obliga a la autoridad a tramitar soluciones jurídicas en estricta sujeción. (Cillero Bruñol, 2007; Zermatten, 2003; Aguilar Cavallo, 2008, Galvis Ortiz, 2008).

<sup>5</sup> La diputada Hilda “Chiche” Duhalde es esposa del ex presidente Eduardo Duhalde, quien asumió por la Ley de Acefalía entre el 2002 y 2003. El matrimonio Duhalde sostiene íntima relación con la iglesia católica, una de sus hijas es religiosa y los argumentos de la diputada en los proyectos de ley reflejan las posiciones eclesiales. En el momento de presentación de los proyectos, el bloque del partido justicialista contaba con mayoría propia en diputados.

<sup>6</sup> La Fundación Sur Argentina formalizó su existencia en el año 2004 con la inspiración de la Red Sur Brasil, quienes tienen como actividad asumir la defensa jurídica de niños y adolescentes. El director de la fundación Sur es el abogado y teórico Emilio García Méndez y su directora es la Dra. Laura Musa. Ambos fueron diputados por el ARI. Durante el mandato de Laura Musa (2003-2005) se discutieron los proyectos y se sancionó la ley en cuestión.

<sup>7</sup> Como planteaba la diputada Musa en los casos donde quería recuperar a los niños que por haber estado en la calle pidiendo eran ingresados a una institución: “Mi pelea como abogada litigante era con los asesores de menores, las audiencias eran con los asesores, la madre que exponía toda la miseria del conurbano bonaerense, que como los chicos piden en capital acceden a los juzgados de capital pero ellos vienen del borde. Vos veías el esfuerzo (de la madre), todo en contra, yo lo quiero tener, se

consideraban que la justicia había *cumplido* y no veían razones para cambiar las facultades de los Jueces de dictar *lo que creen que es conveniente*, los segundos argumentaban que si se incorporaba en el texto la posibilidad de un criterio discrecional no era necesario cambiar la ley porque iba a resultar lo mismo que hasta ese momento. Además, era preciso delimitar las competencias para que el Ejecutivo asumiera la elaboración de políticas públicas para llevar adelante las medidas de protección, ya que la Justicia *no podía hacer política social así de a uno* (Entrevista diputada Musa, 2011)

La revisión del proyecto en la Cámara de Senadores permitió incorporar algunos de los contenidos de los dictámenes de minoría que habían quedado en el camino. Esta posibilidad fue dada a partir de que se comenzaba a visualizar una ruptura en el bloque Justicialista que se traducían en distintas concepciones ideológicas respecto del tema (Musa, 2008: 277). Esta distinción luego tomó forma en el movimiento kirchnerista, con propuestas más progresistas, y en el duhaldismo, donde se recluyeron las figuras más conservadoras del Partido Justicialista.

En la etapa de Senadores se logró introducir una distinción entre las *medidas de protección de derechos* y las *medidas de protección excepcional de derechos* que pueden implementar los *organismos de protección* a crearse en las provincias y en las localidades a través de convenios (Art. 33 al 41)<sup>8</sup>. También se establecieron garantías mínimas de procedimientos en los actos administrativos y judiciales (Art. 27).

Los organismos se concibieron con la función de implementar las *medidas de protección* cuando se encuentren amenazados o vulnerados los derechos de los niños y niñas, y cuya amenaza o vulneración puede provenir del Estado, de la familia, de los representantes legales o de la propia conducta del menor de edad. En este sentido se introdujo una perspectiva de exigibilidad en tanto queda habilitado un canal de demanda de apoyo económico al propio Estado cuando la vulneración se relacione con dificultades de recursos materiales (Art.35). Al mismo tiempo se estableció que la falta de recursos económicos de los padres no autoriza la separación de los niños de su familia o de quienes tengan lazos afectivos.

La incorporación de las medidas de protección fue un punto central en la discusión ya que lo que se quería evitar era la institucionalización de los niños y niñas como formas de resguardo en aquellas circunstancias en las que se requería la asistencia de algún efector estatal. A tal punto que el radicalismo en Senadores propuso cambiar el texto del Art. 17, donde se enumeran las medidas de protección. El borrador decía: “deberán adoptarse de acuerdo a criterios ciertos y objetivos” las siguientes medidas. Como señala Morales, “se vuelve a otorgar la facultad discrecional y ahí está la línea que no podemos trasvasar” por lo tanto propuso dejar la redacción anterior que decía *deben adoptarse entre otras, las siguientes medidas* (Orden del día N° 117,2005:54). Dicha modificación fue aceptada por la Comisión.

Sin embargo, las prestaciones de servicios que se suponían debían garantizarse con las medidas no alcanzó a ser discutido por los legisladores, se plasmó lo que ya estaba en funcionamiento en diferentes áreas estatales. El principal objetivo consistió en dar a entender todo lo que se debía probar antes de tomar una *medida excepcional*.

Los esfuerzos por establecer mecanismos que aseguren prestaciones por parte del Estado y, además, como señala Perceval, “superar la ideología de la mercadotecnia de los programas sociales y asumir que los sujetos no son una mercancía” (2008: 159) puede reflejarse en el articulado sobre las medidas de protección de derechos.

---

va a olvidar de mí, los peores miedos. Yo la acompañaba en las audiencias con un escrito que pintaba todo mucho mejor, teníamos que mentir como si la pobreza fuera una culpa de la mujer que decía “bueno, yo no soy tan pobre, las consecuencias de la pobreza a mí justo no me tocan, ya me volví más culta, todo mentira, a mí misma me daba bronca, si la víctima de la pobreza era ella... Ellos nunca te contestaban en derecho, porque jurídicamente yo ya podía responder con la Convención y Atilio Álvarez se levantaba y le decía: Ay, mamita, vos te lo llevás, el nene está ahora bien, está calentito, él esta noche va a comer, ¿vos tenés seguro para darle de comer hoy, mañana y pasado? [...] Uno menos de los problemas que tenés. Muchas veces las mujeres después me pedían disculpas por algo que después las iba a jorobar a ellas. Yo insistía, fíjese por qué esta mujer no le puede dar de comer, no hay guarderías, no tiene apoyo, intente un subsidio, refuércela usted, no le diga date por vencida, el Estado se apropia (Entrevista, Laura Musa, 2011).

<sup>8</sup> Al introducir esta serie de articulados, específicamente de procedimientos, se ha criticado que la ley avasalla la soberanía de las provincias, en algunas de ellas, como en la de Tucumán, se ha vetado la LN. Los argumentos en este sentido se pueden consultar en Basset (2006 y 2008).



## INTEGRALIDAD ESTATAL HORIZONTAL

Llamamos *integralidad estatal horizontal* a la posición que privilegiaba la articulación interministerial para la definición de acciones gubernamentales con el objetivo de materializar propuestas de políticas públicas de carácter universal. Tanto los senadores radicales como de Nuevo Encuentro reflejaban estas posiciones. Como señalaba el senador jujeño Morales el patronato se había *sustentado en esquemas clientelares y asistencialistas, desconociendo principios universales*, por lo tanto el proyecto buscaba con centralidad apartarse de políticas exclusivamente sociales para plantear *políticas públicas universales que serían transversales a las actividades que tienen todos los ministerios del Ejecutivo nacional*. Ello implicaría *todos los derechos humanos para los niños y niñas y adolescentes* (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 38).

Así, como señalaba la diputada Vilma Ibarra, se estaría sentando las bases de un *cambio de paradigma* que implicaba entrar en un proceso por el cual no se pensaba sólo *en la vulneración y la restitución de derechos*, sino en *políticas públicas universales* (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 40,41). Es sobre la base de estos argumentos que ambos partidos solicitaron la modificación del Art. 5 sobre la responsabilidad estatal, eliminando la palabra sociales cuando hacía alusión a las políticas públicas.<sup>9</sup>Tal modificación se sugirió, según Morales para no *quedar atrapados* y no haya *confusión* con relación al paradigma que se estaba dejando atrás que consistía en el *control social por parte del Estado*. Por lo tanto, el texto debía decir políticas públicas y no sociales ya que las primeras son efectivamente más *abarcativas* que las segundas. Dicha modificación fue aceptada por la presidenta de la comisión.

En esta misma línea, estos sectores habían planteado la creación del Consejo Federal como la máxima instancia de jerarquía para la articulación y concertación de políticas públicas integrales. El mismo debía estar conformado por un representante de cada uno de los Ministerios con competencia en la materia y por la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia además de garantizar la interjurisdiccionalidad con las provincias.

Como se lee en el debate parlamentario, el ámbito donde debía garantizarse la *interjurisdiccionalidad* y el *debate interdisciplinario* era el Consejo Federal, quien era el encargado de definir las políticas. En cambio, la Secretaría debía ser representante del Poder Ejecutivo nacional, y llevar adelante la política definida por el Consejo Federal, así como las jurisdicciones provinciales, en cumplimiento de los programas, debían llevar adelante las políticas definidas por el Consejo Federal (Orden del Día N° 117, sesión Senadores, 2005: 54).

La propuesta de que el Consejo tenga representación interministerial como forma de garantizar el *debate interdisciplinario* y se convierta en el rector de la aplicación de la Convención en todos los organismos públicos, si bien se racionalizó en el debate, no logró plasmarse con esa intensidad ya que no se aceptaron las modificaciones por la presidencia de la Comisión de Legislación General. Por lo tanto, la Secretaría se asumió con mayor poder de decisión y rectoría y el Consejo, como articulador de los organismos de aplicación de la ley de las diferentes provincias.

Luego de que peligrara el consenso alcanzado<sup>10</sup> ya que el radicalismo se oponía a votar afirmativamente el Capítulo sobre las facultades de la Secretaría Nacional, la interconsulta entre los senadores del bloque finalmente decantó en la decisión de aceptar la redacción propuesta y aplazar el debate hasta su tratamiento en la Cámara de Diputados.

La participación de las organizaciones feministas, los aportes de Abuelas de Plaza de Mayo y el asesoramiento de organismos internacionales de Derechos Humanos<sup>11</sup> favorecieron con su

---

<sup>9</sup> El mismo establecía que “los órganos gubernamentales del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas sociales públicas con carácter federal”.

<sup>10</sup> En el momento de deliberación sobre esta controversia, Vilma Ibarra insiste para llegar a un consenso: “Hemos trabajado mucho para llegar al texto que se encuentra en consideración. En la Secretaría existe un ámbito interministerial, que es lo que corresponde en el ámbito Ejecutivo; y en el Consejo Federal es interjurisdiccional. No tendría sentido que se agregara, además, el ámbito interministerial que por otra parte existe en el Consejo Social. Creo que hemos llegado a un punto donde las jurisdicciones trabajarán bien, en coordinación con el Poder Ejecutivo, que va a tener su ámbito interministerial. Esto va a permitir las políticas que estamos buscando. Estamos ante un consenso valioso y en este sentido creo que corresponde dejar la redacción tal como ha sido propuesta” (Orden del Día N° 117, sesión Senadores 2005:55).

<sup>11</sup> Perceval (2008) cita el acompañamiento de la presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, que es a su vez presidenta de CASACIDN (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño), conformado por un grupo de organizaciones desde el año 1993. También el PNUD, UNIFEM, el Instituto Interamericano de

experiencia y con su presencia la sanción definitiva en ese mismo año con las modificaciones propuestas en senadores.

## LA TRADUCCIÓN DE LA LEY EN EL MARCO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

La sanción de la LN trajo aparejada intensas reflexiones, intercambios y disyuntivas en el campo de las ciencias jurídicas y sociales y en los diferentes ámbitos administrativos y judiciales, tanto a nivel nacional como provincial. En este sentido, cabe destacar las formas que adquirieron las *medidas de protección de derechos integrales y excepcionales* a partir de las diferentes racionalidades en juego que intentaron moldearlas.

Con la disposición de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el seno del Ministerio de Desarrollo Social, se imprimió una lógica continuista con el anterior Consejo Nacional. De hecho, el decreto que en un primer momento permitió la continuación del Consejo Nacional fue considerado por algunos sectores violatorio del orden constitucional (Sabsay, 2008). Sin embargo, la Secretaría fue reconfigurando sus funciones y sus alcances. Ha transferido los principales recursos que antiguamente gerenciaba el Consejo a las jurisdicciones en donde se encontraba presente, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También ha conformado del Consejo Federal en el 2006 en donde se han venido consensuando los principales lineamientos para la modificación y conformación de los organismos de protección en las provincias.

Las mutaciones de las acciones gubernamentales, bajo la grilla de inteligibilidad de los paradigmas enfrentados reflejados en la discusión parlamentaria, lograron los dos objetivos más ansiados por este enfoque, por un lado, corroer la institucionalización de niños y niñas, y por otro, separar la problemática penal de la social, afianzando la competencia del Poder Ejecutivo. Así, las transformaciones introducidas en la ley de protección de derechos transfirieron como metas de las políticas de la Secretaría dos lineamientos bien marcados: por un lado, la desinstitucionalización a través de la revisión de las condiciones por las cuales los niños y niñas habían ingresado a dichas instituciones, y por otro, fortalecer los grupos familiares con el fin de evitar las medidas excepcionales.

Si bien el primer lineamiento no provocó la desaparición de los institutos de protección infantil, afianzó las connotaciones negativas de la internación y propició las modalidades “alternativas” de acogimiento familiar como forma de dar respuestas a las situaciones de los niños y niñas ahora llamados “carentes de cuidados parentales”. Esta categorización se plasmó en el primer documento del Consejo Federal en donde se consensuaron los “lineamientos nacionales en materia de niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales” en el año 2007. Estas pautas afianzaron las competencias de los organismos de protección de derechos locales, previniendo las internaciones, priorizando el acogimiento familiar y estableciendo acciones permanentes y sistemáticas para la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes.

En consonancia con lo anterior, el segundo objetivo se fue desplazando desde los argumentos que pretendían desterrar la niñez minorizada a través de políticas públicas universales y, de no ser posible, a través de las medidas de protección integral por parte del Estado como forma de *revertir amenazas y vulneración de derechos*, hacia una semántica de la co-responsabilidad y la activación de redes comunitarias.

## LA INTEGRALIDAD TERRITORIAL COMUNITARIZADA

---

Derechos Humanos, Human Rights Watch, el Grupo Parlamentario Interamericano, la Comisión de Equidad y Género del Parlamento Latinoamericano, Global Action y especialmente UNICEF, quien revisó el articulado completo del borrador. UNICEF ha venido sosteniendo una intensa actividad en proponer cambios legislativos en los países en consonancia con la Convención. Especialmente en los temas de “desactivación del mecanismo de exclusión más asiduamente usado, como es la internación de niños en instituciones”.

Los lineamientos para conformar los Servicios Locales de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes por parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, comenzaron a redefinir actores y competencias sobre las medidas de protección de derechos que la ley nacional ha establecido.

Por *integralidad territorial comunitarizada* entendemos la posición que privilegia la corresponsabilidad del Estado con la sociedad civil y las familias en la construcción de estrategias relacionales para la producción y distribución de bienes y servicios, conformando así una red comunitaria para la defensa y efectivización de los derechos de los niños y niñas. Esta posición se encuentra en consonancia con el Prototipo del Instituto Interamericano, ya que tiende a traspasar de la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda delimitando poblaciones infantiles en “situación de vulneración de derechos”, y a su vez intenta resolverlas agotando los recursos familiares, sectoriales o comunitarios con el objetivo de “igualar las posibilidades”.

Según la Secretaría, el mandato normativo de la ley nacional debe superar el enfoque de las políticas públicas alrededor de la oferta de servicios y la decisión de burocracias estatales de *escritorios* y *legajos* de modo de avanzar en modalidades de coordinación que permitan la protección integral a partir de la articulación de servicios en los *territorios* que no necesariamente se brinden por efectores públicos estatales.

Así los lineamientos de las políticas de infancia entran en íntima conexión con las orientaciones de la política social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se define como “política integral que contempla a la persona en su totalidad, pero cuya singularidad se completa al ser parte de una comunidad o colectivo humano” (SENNAF, 2011a: 37) ya que es el “campo de la niñez donde van a aparecer claramente las características de la integralidad, la territorialidad, la transversalidad y la participación social, ya que de lo contrario la ley 26061 permanecerá como letra muerta” (SENNAF, 2011a: 53).

Como señalan Álvarez Leguizamón (2008) y Campana (2012), el Ministerio de Desarrollo Social<sup>12</sup> cristaliza rasgos del discurso del Desarrollo Humano en sus dos componentes principales: por un lado, la ponderación de la capacidad de los pobres, la promoción de la participación y autogestión, y por el otro, la territorialización e identificación de riesgos en determinadas poblaciones. En relación a los niños y niñas, esos riesgos son traducidos como *amenazas de vulneración de derechos* y el objetivo de los organismos de protección es minimizarlos o revertirlos.

En consonancia con el discurso de la igualdad de oportunidades, la política social debe *crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios* con el objetivo de fortalecer el *capital social* a través de instalar *capacidades y herramientas para superar las carencias* (SENNAF, 2011b: 51),

A diferencia de la descentralización administrativa que pretende acercar los servicios públicos a los ciudadanos trasvasando los recursos de un nivel a otro, la territorialidad es una forma de concebir la política social teniendo en cuenta la propia dinámica de cada municipio, provincia, región, actuando en el terreno geográfico de manera flexible de *acuerdo a las necesidades sociales detectadas* (SENNAF, 2011b: 51).

¿Cómo se re-codifica la integralidad de los derechos de niñas y niños en esta apuesta? Desde la Secretaría se destaca el principio de co-responsabilidad entre todas las áreas del Estado, no sólo las especializadas en infancia. Sin embargo, se enfatiza y pondera una *reconsideración*, en primer lugar de la relación entre Estado y la Sociedad Civil, en un segundo entre las instituciones de nivel central y las locales y por último la necesidad de dar mayor participación a los niños, niñas y sus familias.

---

<sup>12</sup> Es importante remarcar las diferencias entre las políticas sociales asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social y las que fueron gestándose en otros sectores de las políticas sociales, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) desde el Ministerio de Economía y el ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). Este programa masivo de transferencia de ingreso, cuyo fundamento es la Ley 26061, se instrumenta a través del sistema bancario. El argumento central es la equiparación de derechos de los niños y niñas cuyos padres se encuentran empleados con aquellos cuyos padres se encuentran desocupados. En este programa han confluído los grupos familiares que se encontraban en planes asistenciales como el plan Trabajar y el plan Jefa/es de hogar desocupados. También se inscribe en las discusiones sobre el Ingreso Ciudadano la obligación de los Estados de asegurar a sus ciudadanos un mínimo de sobrevivencia independientemente del trabajo asalariado.

Así, esa responsabilidad compartida debe propiciar una mayor coordinación entre los diferentes efectores públicos, al mismo tiempo que promover la participación de la comunidad en la conformación de *redes*. Según el documento, la autoridad administrativa especializada debe articular *trasmersalmente* y promover la participación activa de las organizaciones civiles de la comunidad para la optimización de los recursos existentes. Además debe implementar medidas de protección específicas y arbitrar los medios de seguimiento y control de aquellas medidas que estén a cargo de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales (SENNAF, 2011b: 29).

Si bien se reconoce que no se deben diluir las responsabilidades estatales propias, con el principio de co-responsabilidad se introduce a la comunidad como un nuevo objeto de gobierno para la promoción de *activos y herramientas para superar las carencias*.

En consonancia con lo anterior, *para poder actuar en red* la construcción de Sistemas Locales de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes debe visualizar las redes que preceden a la llegada de los organismos especializados. Así, “visibilizar esas redes sólo es posible cuando trabajamos en los entornos próximos de los niños, niñas y adolescentes, desde una inserción sostenida y comprometida que nos permita escuchar, reconocer, ponerle territorialidad, nombres, encuentros, dolores y esperanzas a nuestras intervenciones” (SENNAF, 2011b: 51).

En un escalafón más complejo, una vez reconocidos los recursos de las comunidades se ubica la responsabilidad de los Servicios Locales en *construir lazos, alianzas, diagnósticos y estrategias conjuntas* y llevarlas adelante en una *cogestión* con los que por mandato institucional, pertenencia temática, disposición territorial o vinculación afectiva, comparten la *co-responsabilidad* en la defensa y efectivización de los derechos de la infancia (SENNAF, 2011b: 51).

Este entramado de co-responsabilidades nos permite comprobar cómo las medidas de protección se enlazan con la orientación de las políticas sociales del Ministerio donde se sugiere, antes que crear nuevos espacios asociativos, rescatar, fortalecer, re-funcionalizar y apoyar los espacios preexistentes.

La integralidad de los derechos pretende ser abordada por el Servicio Local en una intersectorialidad comunitarizada alrededor de diagnósticos que se realicen en conjunto con los actores del territorio. Esta modalidad suele ser contradictoria con la propia lógica burocrática de los efectores públicos en los enclaves territoriales. En este sentido es importante destacar que tanto las escuelas como los centros de salud, por nombrar los que incumben necesariamente a los más chicos, codifican sus propios problemas alrededor de lo que históricamente se les ha atribuido como campos de su incumbencia, y los trabajadores responden a sus propias jerarquías institucionales. Por lo tanto, la construcción de redes comunitarias tiende a delegar las responsabilidades desde el Estado hacia las entidades intermedias y las familias, que deben asumir la efectivización de los derechos a través de su movilización y participación.

Las medidas de protección, al no formalizarse como genuinas prestaciones de servicios por parte del Estado, tienden a diluirse en los recursos informales de las comunidades profundizando las desigualdades de los niños y niñas ya que los *territorios* se encuentran desigualmente *dotados* de activos para hacer frente a la *amenaza de vulneración de derechos*. Así, se produce un efecto de la reprimarización (Álvarez Leguizamón, 2008) por medio del cual se tiende a retrotraer las protecciones sociales hacia protecciones cercanas que, como señala Castel (1997), jerarquizan la comunidad y los lazos familiares y vecinales de proximidad como soporte para la reproducción social. Desmontar la institucionalidad creada por el moderno proceso civilizatorio, esto es el encierro de niñas, niños y adolescentes y las prácticas tutelares implica necesariamente orientar las políticas de infancia hacia prestaciones de servicios que tengan como objetivo complementar y facilitar las funciones de crianza y cuidado atribuidas a las familias.

En cambio, el Estado promotor de las iniciativas asociativas ha propiciado reconceptualizar la función de los organismos de protección en modalidades de *acompañamiento familiar* una vez detectadas las *falencias* en la crianza de los infantes.<sup>13</sup> Esa respuesta consiste en la construcción de

---

<sup>13</sup> Como señala el documento del CF (2007): En las acciones de atención a grupos familiares con dificultades en la crianza de niños, niñas y adolescentes deberá realizarse una evaluación socio-familiar que brinde una dimensión integrada de la realidad a abordar, para poder planificar y construir en conjunto con la familia –promoviendo la participación de los niños, niñas y adolescentes– y desde su comunidad todas las estrategias de apoyo necesarias, frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos. Todas las medidas de protección implementadas deben dar cuenta de estrategias de intervención que contemplen resultados, plazos y logros obtenidos, de tal forma que no se conviertan en un fin en sí mismo. Cuando las situaciones de

estrategias de intervención singularizadas con el objeto de lograr una inserción y adecuación de las trayectorias familiares a los recursos disponibles. Esta apuesta a un *gobierno de sí* de las familias alienta efectos individualizadores en dos sentidos, por un lado, tiende a ocultar las problemáticas sociales que objetivamente dificultan y en ocasiones imposibilitan el cuidado infantil, por otro, atribuye responsabilidades a determinados sectores sociales sin advertir la incumbencia que las políticas de infancia tienen en la reproducción del lazo social.

## REFLEXIONES FINALES

El recorrido propuesto en el artículo contribuye a reflexionar sobre la problemática de los cambios político-institucionales contemporáneos desde un enfoque que habilita un tipo de interrogación y viabiliza la inteligibilidad de las trayectorias bajo las cuales problemas particulares surgen, existen, cambian o se desplazan. Por lo tanto, las categorías de análisis utilizadas emergieron de la propia indagación y nos permiten señalar orientaciones de la política social de infancia que tiene un impacto directo en las prácticas de los profesionales y operadores que cumplen funciones asistenciales en los diferentes efectores públicos estatales o privados. Así no se trata de medir ni argumentar la necesidad de caminar la transición paradigmática sino vislumbrar cómo las nuevas tecnologías de gobierno de la infancia, como las *medidas de protección de derechos*, produce efectos en la formación de enunciados que se inscriben en la lógica de reproducción social contemporánea.

La objetivación de la tensión entre la protección de los derechos y los derechos de niños, niñas y adolescencias como protecciones debidas nos abre un abanico de perspectivas que van en contraposición de que la hegemonía de la racionalidad política planteada se convierta en “sentido común”. Ello implicaría que *la amenaza* y *la vulneración de derechos* tome el lugar de los enunciados de *peligro moral* y *material* de principios del siglo XX.

Finalmente, reconstruir las coordenadas de un presente reciente nos agudiza y amplía la mirada, no sólo por el simple deseo de “conocer” sino como señala Foucault, porque “nos toca saber en qué campo de fuerzas reales orientarnos para hacer un análisis que sea eficaz en términos tácticos” (Foucault, 2006: 18). Esperamos haber contribuido a ello.

## OBRAS CITADAS

1. Aguilar Cavallo, Gonzalo. “El principio del Interés Superior del Niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Estudios Constitucionales*. Año 6, N°1, Universidad de Talca. 2008. (223-247).
2. Alston, Phillip; Gilmour-walsh, Gilmour. *The Best Interests of the Child*. Innocenti Studies. Florencia: UNICEF. 1996.
3. Álvarez Leguizamón, Sonia. *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Salta: UNSa. 2008.
4. Basset, Cristina. “La inveterada costumbre de legislar inconstitucionalmente. El reciente ejemplo de la ley 26.061 y su decreto reglamentario”. Buenos Aires: Revista ED. 2006.
5. Basset, Cristina. “Sobre las medidas de protección en la ley 26061. Una mirada desde otra perspectiva” en *La Ley N 1*: 2008.
6. Bellof, Mary. *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires: Editores del Puerto. 2004.
7. Bustelo, Eduardo *El recreo de la infancia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2007.
8. Campana, Melisa: *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prometeo Ediciones, 2012.
9. Carli, Sandra. “La cuestión de la infancia en la Argentina. Un análisis histórico del presente” en Birgin, Alejandra, et al (comp.) *Contra lo inexorable*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004. (101-117).
10. Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós. 1997.
11. Cillero Bruñol, Miguel. “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. *Revista Justicia y Derechos del Niño* N° 9, 2007. (125-143).
12. Cosse, Isabella {et,al.} *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglos XIX y XX* 1era edición. Buenos Aires: Teseo, 2011.
13. Costa, Mara; Gagliano, Rafael. “Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas” en Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós, 2000. (69-118).
14. Donzelot, Jacques. *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Buenos Aires: Nueva Visión. 2008.
15. Foucault, Michel. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets editores, 1992.
16. Foucault, Michel. *Los anormales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
17. Fonseca, Claudia; Cardarello, Andrea. “Los derechos de los más y menos humanos” en Tiscornia, Sofía; Pita, María Victoria (editoras): *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2004. (7-39).
19. Freedman, Michael. “The Best Interests of the Child”. Alen, Vande Lanotte, Verhellen, Berghmans, Verheyde (Ed.). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. 2007.
20. Galvis Ortíz, Ligia. “La Convención de los Derechos del Niño veinte años después” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez Y Juventud* N° 7(2) 2009. (587-619). [En línea: 22/6/2012] Disponible en Internet: <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>
21. García Méndez, Emilio. *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Santa Fe de Bogotá: Forum Pacis, 1994.
22. García Méndez, Emilio; Beloff, Mary (comp.) *Infancia ley y democracia: una cuestión de justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1998.
23. Gomez da Costa, Alejandro. “Del menor al ciudadano-niño y al ciudadano-adolescente” en AAVV, *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. UNICEF/UNICRI/ILANUD. Buenos Aires: Ed. Galerna, 1992.

24. Grinberg, Silvia. "Gubernamentalidad: estudios y perspectivas" en *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, nro. 8. Buenos Aires: Consejo de Profesionales en Sociología. 2007. (95-110).
25. Guemureman, Silvia; Daroqui, Alicia: *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Rúbrica, 2001.
26. Landó, Juan Carlos. *Temas de asistencia tutelar*. Buenos Aires: Colonia Hogar Gutiérrez, 1947.
27. Landó, Juan Carlos. *Bases para una organización integral de la protección a la minoridad*. Buenos Aires: Gráfica Esmeralda. 1953.
28. Landó, Juan Carlos. *La obra Nacional de Protección al menor y la comunidad*. Discurso pronunciado en el acto inaugural del Congreso Nacional sobre el menor desamparado o abandonado. La Plata. 1957.
29. Landó, Juan Carlos. *Protección al menor: Teoría, práctica, soluciones*. Buenos Aires. 1955.
30. Landó, Juan Carlos. *La protección al menor: concepto y contenido*. Buenos Aires. 1948.
31. Llobet, Valeria. "Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990" en *KAIROS Revista de Temas Sociales*. Año 15 N° 28. Universidad Nacional de San Luis, Noviembre, 2011.
32. Musa, Laura. "La dimensión política de la ley 26.061" en García Mendez, Emilio (comp.) *Protección integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008 (1-11).
33. Perceval, María Cristina. "La nueva institucionalidad de la ley 26.061: la defensoría de los derechos de niños, niñas y adolescentes" en García Mendez, Emilio (comp.) *Protección integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Buenos Aires: Editores del Puerto. 2008 (151-180).
34. Rose, Nikolas y Miller, Peter. "Political Power beyond the State: Problematics of Government" en *The British Journal of Sociology*, Vol 43 n° 2, 1992 (173-205).
35. Sabsay, Daniel Alberto. "La dimensión constitucional de la ley 26.061 y del decreto 1293/2005" en García Méndez, Emilio (comp.) *Protección integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.
36. Vianna, Adriana De Resende B. "Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones acerca de procesos de guarda de niños" en Villalta, Carla (comp.) *Infancia, Justicia y Derechos Humanos*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes: Bernal. 2010. (21-73).
37. Zermatten, Jean. *El interés superior del niño. Del análisis literal al alcance filosófico*. Informe de Trabajo. París: Institut International des droits de l'enfant. 2003.

## DOCUMENTOS

38. Instituto Interamericano del Niño. "*Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia*". Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Montevideo, 2003a.
39. Instituto Interamericano del Niño. "*Manual de Aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*". Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Montevideo, 2003 segunda edición.
40. Argentina. Cámara de Senadores Nacionales. Orden del día N° 117, 2005.
41. Argentina. Cámara de Diputados Nacionales. Orden del día N° 1281, 2004.
42. Argentina. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Cuadernillo N° 1. *Estado, Política y Niñez*. 2011 a.
43. Argentina. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Cuadernillo N° 2. *Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito Local*. 2011b.

44. Argentina. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia. *Lineamientos Nacionales en materia de Niños, Niñas y Adolescentes carentes de cuidados parentales*. Aprobados en la sesión del 10 de Agosto de 2007.

45. Argentina. Ley N° 10.903/1919. Patronato de Menores.

46. Argentina. Ley N° 26.061/2005. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.