

Primeras Jornadas Diversidad en la Niñez. Hospital El Dique, Ensenada (Buenos Aires), 2014.

# **La participación de niños/as y adolescentes bajo el prisma de la nueva ley provincial y su proceso de implementación .**

Javier Moro.

Cita:

Javier Moro (2014). *La participación de niños/as y adolescentes bajo el prisma de la nueva ley provincial y su proceso de implementación. Primeras Jornadas Diversidad en la Niñez. Hospital El Dique, Ensenada (Buenos Aires).*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-098/15>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/egfr/akA>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



## ***La participación de niños/as y adolescentes bajo el prisma de la nueva ley provincial y su proceso de implementación***

**Javier Moro**

### **Resumen**

La Provincia de Buenos Aires en el marco de la ley provincial 13.298 encara un proceso de transformación institucional de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad social. Este proceso supone un cambio paradigmático desde una concepción de derechos que replantea la orientación de las políticas y los modelos de intervención, a la vez que promueve la participación de los propios niños/as y adolescentes.

Estas políticas impulsan un nuevo esquema que redefine el papel del nivel provincial, reposiciona a los municipios y alienta la articulación con las organizaciones de la sociedad civil para el trabajo en territorio. En tal sentido, la conformación de consejos locales en los municipios se presenta como uno de los espacios previstos para canalizar la participación de la niñez y la adolescencia y de los actores sociales que actúan en el territorio.

El trabajo analiza “el diseño” de la nueva política -esto es el esquema previsto en la nueva ley (y su reglamentación) y algunos de los principales programas y dispositivos promovidos desde el nivel provincial-. Este “diseño” se confronta con las primeras acciones puestas en marcha en algunos municipios del conurbano y, finalmente, se plantean algunas tensiones y desafíos del proceso de implementación en términos de construcción de espacios de participación y de expresión efectiva de niños/as y adolescentes.

### **Contextualizando el debate: entre la niñez y la minoridad**

La noción de infancia es una construcción social propia de la Modernidad. Las mutaciones en las representaciones sociales en torno a la infancia y la adolescencia se dieron asociadas a cambios en las prácticas sociales y en las instituciones dirigidas a su atención. Rastrear la historia de la infancia es entonces orientar la mirada hacia estas instituciones y en tal sentido, dos se erigen como fundacionales de la infancia moderna: la familia y la escuela<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El historiador francés Philippe Ariés (1987) da cuenta de este proceso en la sociedad europea (particularmente la francesa). La infancia, en el sentido actual, no existía en el Antiguo Régimen y éste autor sitúa en el siglo XVII el momento en que produce su advenimiento. Los ámbitos tradicionales de

La infancia se define básicamente como un ser dependiente, necesitado de protección y cuidado por parte del adulto. Si la modernidad pone énfasis en la noción de individuo adulto ligada a la autonomía personal, en contraste la infancia se define por el déficit de autonomía, se trata de un ser básicamente inacabado y heterónomo. Se instala la idea de la crianza de la prole como proyecto de larga duración y central para la institución familiar. Pero la familia no está sola en esta transformación sociocultural. La infancia requiere de un espacio institucional y público, propio y diferenciado del mundo adulto. La escuela moderna es el dispositivo encargado de separar a la infancia y a la adolescencia. Aquí nuevamente Ariés señala el desplazamiento desde una crianza basada en el aprendizaje, donde la infancia circulaba en contacto directo con los adultos en una instancia de sociabilidad comunitaria, hacia una educación escolar donde la niñez es recluida y apartada de los adultos<sup>2</sup>. Este proceso se cristaliza definitivamente cuando los estados nacionales modernos decretan la obligatoriedad de la enseñanza escolar hacia fines del siglo XIX<sup>3</sup>.

Si la infancia se define por su condición de dependencia, requiere preparación para su autonomía en las sociedades industriales en términos de moral y de razón (que, más adelante dirá Foucault convergen en el disciplinamiento de los cuerpos). La escuela es el dispositivo institucional exclusivo para la infancia que, si bien aparece como encargada de formar los adultos del futuro que la sociedad requiere<sup>4</sup>, justamente, en tanto espacio exclusivo para la infancia, lo que efectivamente produce es a la misma infancia. La institución escolar moderna en este sentido define los alcances de la categoría infancia. Ser niña/o se corresponde con ser alumna/o. Así, la escuela inicia su recorrido bajo el supuesto de universalidad de una infancia dada, preexistente, que implicó la interpelación de la misma como sujeto homogéneo. “La escuela no puede continuar siendo la escuela para todos sino al precio de no ser la escuela de todos” (Muel, Francine; 1981: 135). La misión de una escuela universal y masiva al alcance de todos, llevó implícita la condición de igualdad (entendida como homogeneidad) ante el sistema de escolaridad. El sistema escolar expulsó o excluyó a aquellas/os que no

---

sociabilidad presentaban un continuo donde las niñas y los niños se mezclaban con los adultos. La infancia no era diferenciada y no era visualizada como tal, su imagen se correspondía a la de un adulto en pequeño, “el niño no salía de una especie de anonimato” en un espacio de sociabilidad más de tipo comunitario que familiar (Ariés, 1987: 10). Hacia finales del siglo XVII en las familias burguesas la infancia ya se inscribe en un sitio propio, con indumentarias propias, espacios exclusivos y cuidados especiales. En la incipiente esfera doméstica, las familias burguesas comienzan a organizarse en torno a la infancia que pasa a recibir cuidado y protección. Se produce una transformación en las relaciones afectivas al interior de la familia, surge el “sentimiento de infancia” que caracteriza el sentido moderno del concepto. Este nuevo sentimiento se perfila junto con la construcción de roles al interior de la familia, donde se destaca el papel de las madres y de las “nurses”. El sentimiento de infancia, construcción de género mediante, avanza acompañado del sentimiento maternal. La primera edición en francés es del año 1973.

<sup>2</sup> También se diferencia de las escuelas existentes en la época clásica donde no se establecían diferencias a partir de la edad.

<sup>3</sup> En torno a los saberes que acompañaron y apuntalaron esta configuración de la escuela, ver Narodowski (1994). Sobre este las características, actores y discursos de este período histórico para Argentina, ver Carli (2002).

<sup>4</sup> Aquí vale una mención a la construcción de género que ha orientado la formación de los niños hacia la esfera pública y productiva, mientras las niñas han sido educadas para hacerse cargo de la reproducción en el ámbito doméstico.

podía tolerar, ya sea por problemas de adaptación, de disciplina, o bien por ser distintos. La escuela funciona, de esta manera, con todas las características de una institución normalizadora, con el poder y con el saber para definir qué es lo normal y qué lo anormal; se erige como la instancia demarcatoria entre la infancia “normal” y la “anormal” (Moro, 1997: 146).

### **La conformación del campo de la minoridad<sup>5</sup>**

¿Qué sucede con la infancia rechazada del sistema educativo? Por una parte el mismo sistema educativo en la mayoría de los casos nacionales estableció algún tipo de dispositivo *ad hoc* para segregar a aquellos que eran catalogados como diferenciales, especiales, retrasados, etc. Generalmente bajo alguna denominación específica, se habilitaron las llamadas escuelas de recuperación, que indicaban el circuito especial preparado para quienes presentaban problemas fuera de la norma y que el formato estándar de la escuela no podía contener.

Por otra parte y en paralelo a la escuela obligatoria, va a delinearse un dispositivo institucional distinto que se consolida a lo largo del siglo XX: el sistema de la minoridad, dirigido a aquellas/os que o bien quedan definitivamente por fuera de la escolaridad, o bien no tienen familias o las mismas, bajo la mirada estatal, no ofrecían garantías de contención para la crianza adecuada de sus hijas/os. Éste andamiaje institucional se inscribe separado del saber educativo y fuertemente vinculado al saber jurídico penal. La infancia moderna asimilada a la noción de infancia escolarizada, oculta tras sus desechos otra infancia que, en tanto otra, cambia de denominación: la minoridad.

El sistema de minoridad emerge anclado desde el poder jurídico y lleva el sello de origen del sistema penitenciario de adultos, del cual es un desprendimiento, pero también abreva de una mirada médico-higienista de los problemas sociales en torno a la infancia. En tal sentido, parecen confluir dos preocupaciones para configurar y dar sustento al problema público de la minoridad, por un lado, la inquietud por la niñez no escolarizada, y a ello se suma la preocupación por aquellos niños y niñas que se presumen quedaban por fuera de las funciones de crianza de la familia (institución entendida según los parámetros del ideal burgués). Este sector que aparecía por fuera de esos dos dispositivos institucionales centrales propios de su edad fue visto como un peligro latente o efectivo para el resto de la sociedad. Pero esta conceptualización desde la defensa social chocaba con la mirada moderna sobre la infancia en tanto ser dependiente e inacabado que requería protección, cuidado y la separación del mundo adulto.

En tal sentido, por un lado surge un fuerte reclamo por los niños que en las cárceles recibían el mismo trato que los adultos y eran ubicados en las mismas celdas bajo

---

<sup>5</sup> El concepto de campo es central a los desarrollos teóricos de Bourdieu: “un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (...) y por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (...) forman la base de una lógica y unas necesidades específicas, que son irreductibles a los que rigen los demás campos” (Bourdieu y Wacquant, 1995, 64). Respecto a la conformación del campo de la política social, ver Danani (1996).

iguales condiciones. Por otro, el crecimiento de las grandes ciudades superó la capacidad de las tradicionales organizaciones de caridad a cargo de los orfanatos, a la vez que también comenzó a cuestionarse la circulación de la niñez en ámbitos públicos sin la presencia de adultos que se hagan cargo de los mismos. Respecto de la cuestión carcelaria, ya a fines del siglo XIX en los Estados Unidos surgió un movimiento humanista que reclamaba tribunales especiales para los menores<sup>6</sup>. Esta corriente, que se vuelve hegemónica en el saber jurídico, tiene influencias en toda la región latinoamericana al empezar el siglo XX. Anthony Platt (1982) pone en descubierto los efectos sobre el sector de la infancia a la que ese movimiento de reforma postulaba rescatar. En tal sentido, se pregunta si se trató de “los salvadores del niño, o la invención de la delincuencia”. El fenómeno al que hace referencia este autor, no se trata de una simple ironía del destino. Si la escuela obligatoria “rescató” a la infancia del mundo adulto para producir a la “niñez normal”, el sistema de minoridad se haría cargo de disciplinar y moldear a su contraste, los menores<sup>7</sup>, aquellos indisciplinados, rebeldes, o bien que sus progenitores no cumplían las funciones esperadas de ellos. El Estado se erigía así a cargo de un sector de la infancia, ya no sólo de su educación y formación, sino de su misma existencia, se tutela la vida misma.

En tal sentido, estas políticas configuran subjetividades tuteladas<sup>8</sup>, sujetos que están a disposición de un juez hasta la mayoría de edad. La apelación dentro del campo de la minoridad y del dispositivo institucional en torno a los menores a un discurso proveniente del saber jurídico que nos remite a la categoría de delito nos obliga a una consideración particular de ese concepto. La definición de acciones de tipo penal, respecto de las demás acciones posibles hechas desde la ley, es un acto creador que define los actos delictivos en función de un sistema público de valores y comportamientos. Así “las instituciones penales en un sentido amplio no son, pues, el instrumento social de conocimiento (y de respuesta al) fenómeno de la criminalidad, sino que asumen una función productiva y constitutiva del fenómeno mismo” (De Leo, 1984: 71). No es la desviación a la norma por sí, sino que hay toda una serie de factores que hacen catalogar a ésta como desviación; no es la desviación a la norma lo que hace al delincuente sino el público que lo estigmatiza y cataloga como tal (Baratta, 1986). Este efecto estigmatizante funciona como profecías que se autorrealizan, en el caso de la minoridad marcando un derrotero que de adultos continúa en el sistema penitenciario.

El efecto estigmatizante de las instituciones de minoridad tiene una operatoria propia que conviene desagregar de sus efectos. Para desentrañar esa operatoria es necesario detenerse en las categorías que utiliza para definir a su población objetivo. Prácticamente todas las legislaciones de menores de América Latina le otorgaron al juez (o su similar, consejero, secretario, etc.) el mandato de actuar como buen padre de familia, y con ello amplios poderes para disponer de la vida y básicamente de la libertad de los menores. Las políticas de minoridad actúan selectivamente a través de

---

<sup>6</sup> Esta demanda obtuvo su primer logro con la creación del primer tribunal para menores en el Estado de Illinois, EE.UU., en el año 1899.

<sup>7</sup> Y no hay nada de ingenuidad en esta denominación, al respecto ver Moro (1997). Para un análisis conceptual acerca de los usos del lenguaje, ver Diker (2003).

<sup>8</sup> Costa y Carigliano (2000).

definiciones ambiguas, particularmente las de delito y abandono. La mirada selectiva en la aplicación de estas normativas estuvo fuertemente orientada por dos ideas que se complementaban: defensa social y prevención. La primera corresponde a un argumento común a todo el cuerpo del derecho penal, en torno a la idea de que es necesario defender a la sociedad de sus componentes negativos, que es necesario aislar la parte enferma. La segunda es más específica del campo de la minoridad y tiñe la interpretación de la protección. Se entiende que es necesario intervenir cuanto antes para evitar que los “menores” se conviertan en delincuentes, para ello hace falta reformarlos y sacarlos de un ambiente dañino (ya sea la calle, la familia o ambos). Nuevamente el discurso de protección no sólo encubre el control, sino que lo incrementa; el menor pasaba a ser visto como delincuente o bien como potencial delincuente, por lo tanto se convertía en peligroso o en situación de inminente peligro. García Méndez, E. (1994) caracteriza esta mirada como la “doctrina de la situación irregular”, que se mostró dominante en el saber jurídico durante casi todo el siglo XX (recién en los '80 comienzan su cuestionamiento).

Finalmente conviene recordar que la marca institucional en la vida de los menores proviene también por el tipo de socialización que generan estas organizaciones. Se trata de instituciones totales<sup>9</sup>, de encierro (o de internación), en la que todo sucede allí adentro; reproducen en su interior las opciones de educación, formación de oficios, espacios de recreación, etc. La construcción de un proyecto de vida aparece íntimamente relacionada con esta situación intrainstitucional que recorta el horizonte de posibilidades a los límites de la misma institución. En tal sentido se trata de la construcción de una subjetividad no sólo tutelada, sino también institucionalizada.

De este modo, en las sociedades modernas del siglo XX, la dicotomía característica del pensamiento Occidental (civilización/barbarie, naturaleza/cultura, moderno/atrasado, público/privado, masculino/femenino), para el caso de la infancia toma una forma propia. A través del entrecruzamiento de valores morales, prejuicios sociales y dispositivos institucionales, se constituyen un esquema bipolar que marca las diferencias: niño vs. menor, hijo legítimo vs. hijo natural, hijo vs. huérfano, infancia normal vs. infancia anormal.

### **La CIDN como nuevo marco conceptual y normativo**

La Convención Internacional de los Derechos del Niño<sup>10</sup> a fines del siglo XX promovió un giro conceptual e instaló un nuevo marco jurídico que significó una ruptura en cuanto a las implicancias hacia las políticas públicas. El reconocimiento de los niños (y los adolescentes) como sujetos de derecho rompe con las tradiciones tutelaristas y paternalistas que primaron en el sistema de minoridad y promueve una reorientación de las intervenciones por parte de las instituciones sociales y estatales que se relacionan con la infancia. La concepción misma de la infancia se redefine: por un lado reconoce y promueve una categoría abarcativa que interpela a una sola infancia (contra la fragmentación que operó de hecho a lo largo del siglo XX); a la vez la niñez

---

<sup>9</sup> Goffman, I. (1987 y 1989)

<sup>10</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989; en Argentina primero fue ratificada y posteriormente obtuvo rango constitucional con la reforma del año 1995.

deja de ser considerada como un ser inacabado, tábula rasa y por tanto mero objeto de disciplinamiento, de protección, de beneficencia, de control, etc.; asimismo, ya no se define a la infancia a partir de lo que le falta, de su déficit en relación al adulto, sino que son sujetos con iguales derechos más una consideración especial de acuerdo al momento de desarrollo en que se encuentran.

Esta redefinición o re-enmarque de la problemática no se tradujo ni inmediata ni mecánicamente en el inicio de procesos de cambios institucionales. En el plano normativo es recién en el año 2005 que Argentina derogó la ley de patronato (a través de la Ley nacional 26.061) y tiene aun pendiente una adecuación en lo que hace al régimen penal juvenil. Mientras que en el plano de las políticas, el impacto mayor se inscribe todavía más en los enunciados (discursos) y aun se presentan como muy incipientes tanto los intentos de transformaciones efectivas a nivel de las (viejas) prácticas, así como la consolidación de nuevas modalidades de abordaje de los problemas sociales en torno a la niñez y la adolescencia.

### **La nueva ley provincial y el proceso abierto para su implementación**

La Provincia de Buenos Aires, en el marco de la Ley 13.298, ha asumido el desafío de implementar un nuevo sistema de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia. Esta transformación implica cambios institucionales profundos que redefinen el modelo de intervención tutelar ya mencionado, para pasar a un modelo de protección integral donde las áreas sociales del nivel provincial y de los municipios emergen como las principales referentes en términos de garantizar el acceso, el ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

La implementación de esta Ley -y su Dto. Reglamentario (300)- promueve un esquema donde el MDS y los municipios asumen nuevos roles y funciones en materia de políticas sociales para la infancia y la adolescencia. Por un lado, ambos niveles jurisdiccionales quedan inscriptos bajo el sistema de protección integral como instancias formales en el nuevo dispositivo administrativo que se establece para la restitución de derechos (el nivel provincial a través de los Servicios Zonales funciona como autoridad de aplicación de la ley en coordinación directa con los Servicios Locales que deben crear los municipios). A su vez, la nueva ley, en concordancia con la Ley Nacional 26.061 y la CIDN, establece la prioridad de las políticas sociales y el acceso los servicios básicos universales; en este punto emerge el desafío de instalar la política de infancia y adolescencia como eje transversal de las políticas públicas, donde el Estado asume un papel de principal garante para su cumplimiento. Esto implica un difícil proceso de cambios y (re)articulación de las áreas sectoriales entre sí, con los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y con las familias, dando cuenta del principio de corresponsabilidad para la promoción y protección de los derechos<sup>11</sup>.

Ambas dimensiones de la ley, la protección y la promoción de derechos, implican procesos específicos que interpelan a los municipios como actores centrales del nuevo diseño. Sin embargo, la implementación de este nuevo diseño conlleva un proceso complejo donde el marco institucional y los múltiples actores e intereses condicionan

---

<sup>11</sup> El art. 23 de la ley 13.298 crea un Comité interministerial presidido por el MDS.

la puesta en marcha y el logro de los resultados. Esta instancia de implementación en el ámbito local tiene un carácter estratégico en términos de oportunidad política (que puede definir el éxito o el fracaso de la misma) y, a su vez, resulta clave para delimitar los alcances y la impronta que, en tanto momento fundacional, se plasme en la conformación de una nueva institucionalidad pública para la niñez y la adolescencia en la Provincia.

Este proceso implica un doble desafío en términos de gestión: por un lado, la transformación de las áreas organizacionales del nivel central con largas trayectorias bajo el anterior modelo tutelar y anclados en dispositivos judiciales, y por otro, la puesta en funcionamiento de un dispositivo novedoso en el nivel local tanto en la promoción como en la protección y restitución de derechos.

Por su parte, la ‘bajada’ del nuevo modelo traslada hacia el nivel local una tensión entre constituirse como un servicio de atención a la demanda (y a las denuncias) de situaciones de vulneración de derechos (en su mayoría referidos al ámbito familiar), o bien promover y coordinar políticas de promoción de derechos a escala territorial. La mayoría de los servicios locales han iniciado su labor con énfasis en la línea de acción de las intervenciones de restitución de derechos que aparece más linealmente vinculada al dispositivo que las antecede (los circuitos, procedimientos y población atendida bajo los dispositivos de la minoridad). Así, orientadas por la lógica del “caso a caso” (intervenciones personalizadas con los niños/as y adolescentes y el grupo familiar), los nuevos servicios locales de los municipios con frecuencia suelen verse desbordados por la emergencia constante que plantea la atención de las situaciones de vulneración de derechos -donde destaca la escasez de recursos a la hora de tomar medidas excepcionales y el déficit en las construcción de redes territoriales que faciliten la construcción y el uso de opciones comunitarias-. Esa dinámica conspira para la implementación de políticas territoriales de promoción de derechos (sean éstas de acción directas desde el municipio o articuladas con programas provinciales, nacionales y/o con las OSC) donde su puesta en funcionamiento implica procesos de construcción más lentos para instalar y consolidar una oferta a escala mayor, con diversos programas que -funcionando en red y articulados a los servicios universales de educación y salud- incidan en la situación social efectiva de la infancia y la adolescencia.

### **La participación de niños y adolescentes en el esquema de la nueva ley**

El giro que marca el nuevo marco conceptual y normativo tiene uno de sus puntos más contundentes (y de anclaje efectivo a nivel de las prácticas) en el derecho a ser escuchado como referencia obligada para la toma de decisiones. En tal sentido, la nueva ley inscribe la interpretación del interés superior del niño en base a su reconocimiento como sujetos de derechos, su derecho a ser escuchados, un equilibrio entre derechos/garantías y deberes y la construcción de una sociedad justa y democrática.

Esta manera de situar el apelativo al Interés Superior del Niño resulta fundamental ya que en sí misma esta noción puede funcionar de una forma más bien vaga; vale recordar que, de hecho, la misma también era enunciada en el antiguo paradigma

tutelar. Con la Convención cambia el contexto de enunciación y, por ende, el sentido del Interés Superior que se inscribe en términos de derechos. Esta ley ratifica esta orientación y lo vincula directamente con el derecho a ser escuchado art. 15, lo cual hace que este sea un principio rector de las políticas tanto de protección como de promoción de derechos. Además en su reglamentación el art. 18 establece que este derecho a ser escuchado rige a nivel de las prácticas, para todas las intervenciones de protección ante derechos vulnerados que adopten de los Servicios Sociales Locales.

Ahora bien, dicho esto en cuanto a la orientación general, la inscripción del principio rector ligado de manera intrínseca a la participación, y el mandato de escuchar a los niños/as y adolescentes en las intervenciones de los Servicios Locales (antes de tomar una medida de protección), es necesario precisar cuestiones que quedan solo esbozadas en la ley y resultan de difícil aplicación, así como otras que no aparecen mencionadas.

La participación aparece pensada y planteada en el formato tradicional. Con lo que se apela a mencionar la incorporación de representantes de los niños y adolescentes en la creación de los Consejos Locales -por cierto una de las instancias más retrasadas en su puesta en marcha en los municipios- sin precisar los mecanismos de elección y utilizando un término -“representantes”- difícil de llevar a la práctica<sup>12</sup>. A su vez, este mismo artículo liga esa representación también a las familias (“representantes de niños, adolescentes y familias” art. 15 del dto. 300) lo que hace más confuso la apertura de canales de participación (¿se orienta hacia grupos de pares de niños/as y adolescentes? ¿o se interpela a éstos en su calidad de hijos/as? ¿o serán los padres y madres quienes pueden asumir la representación?).

Ciertamente, hay que reconocer que existen pocas experiencias de participación ligadas a ámbitos institucionales. Sin embargo las hay, por qué no recuperar entonces (o intentarlo al menos) esos espacios institucionales por donde transitan los pibes y, sobre todo, aquellos que ya tienen instancias de participación. Y en todo caso, en aquellos espacios organizacionales donde no se han abierto espacios de participación, una tarea sería promover su apertura. Allí el desafío pasa a ser cómo traducir en espacios participativos los lugares por donde transitan niños/as y adolescentes, específicamente habría que poner en foco a la escuela y la familia, dos de las instituciones que aun hoy siguen siendo centrales.

Al respecto, a modo de punteo algunas cuestiones a considerar (por cierto, algo desordenadas):

- Respecto del ámbito escolar, en el nivel medio podrían generarse canales de participación hacia los centros de estudiantes, a quienes se les podría brindar asistencia técnica y capacitación, tal como propone la ley. También existen escuelas primarias que cuentan con delegados por grado, y hay una amplia gama de programas de “extensión” o de complementariedad a la escolaridad formal (clubes de amigos, programas de recreativos, talleres culturales, etc.)

---

<sup>12</sup> Vale el caso de la experiencia de los Consejos de Niños de la Ciudad de Rosario, donde se cuestionaron los alcances de la noción de representación para hacerla extensiva a la participación de algunos niños en esos espacios.

que hacen eje en la grupalidad y la iniciativa de los propios niños/as y adolescentes.

- Vale la pena recuperar las experiencias previas de participación política en espacios públicos: consejos de niños, programas de legislaturas municipales para escolares, etc.
- Hace falta también convocar a través de espacios no institucionales por donde transitan (y habitan) los pibes, allí la estrategia podría vincularse a ofertas programáticas existentes del propio Ministerio de Desarrollo Social (específicamente el Programa de Tutores).
- El uso de medios de comunicación (TV, radio, gráficos e internet) debiese estar muy en línea a la promoción de espacio participación, apropiados por los propios pibes.
- Finalmente, en el amplio y variado mapa de experiencias existentes, parece muy pertinente recuperar aquellas que apuntan a la formación de líderes juveniles y de promotores de derechos con lineamientos de formación política (no partidaria, obviamente). Éstos pueden constituirse en agentes multiplicadores con una gran capacidad de inserción y de llegada a sus pares.

Otro aspecto a considerar es el énfasis que la ley pone énfasis en las instancias de producción de información y conocimiento para la gestión de las políticas. Así se menciona la creación de un centro de información y de un observatorio social (más ligado a la transparencia y la rendición de cuentas). Sin embargo, en esta línea no se avanza ni se promueve la indagación de nuevas formas de participación (de consulta, de opinión, de intercambio, etc.) y de investigaciones con un mandato explícito para recuperar la perspectiva de los niños y adolescentes<sup>13</sup>, o que incluso puedan ser desarrolladas con la participación activa de ellos mismos (esto es no sólo como informantes clave, sino participando en las decisiones de diseño de la propia investigación).

### **Algunos dilemas y desafíos de la nueva ley**

Entre la protección y la promoción, el “sistema” presenta un sesgo hacia la primera función en desmedro de la segunda. Esto tiene relación directa con el legado institucional del dispositivo de la minoridad. Al interior de esta función de protección y restitución de derechos, la más visibilizada y promovida institucionalmente, se aun una cierta ambigüedad, confusión de procedimientos, de modalidades de intervención, y de competencias entre el servicio local y el servicio zonal. Todo esto es propio de un proceso de construcción de una nueva modalidad de intervención que debe transformar viejas prácticas, al interior de este proceso, está en juego la forma de instrumentar “la voz del niño”, para lo cual no estaría de más fijar pautas y procedimientos relativamente comunes.

Un desafío para esta nueva política es que no se limite sólo a suplantar un procedimiento judicial por uno administrativo y esto se relaciona con el dilema de como superar lo inmediato y la emergencia que plantea la lógica del “caso a caso”. Parece difícil construir efectivamente un entramado de actores estatales y sociales que

---

<sup>13</sup> Igualmente vale aclarar que el MDS lleva a cabo consultas periódicas a jóvenes a través de grupos focales y ha realizado una consulta denominada “Levantá tu bandera”.

actúen en red y operan en el territorio en la promoción de derechos si no se acompañan con recursos y con una oferta programática a escala adecuada a nivel territorial para lograr incidir efectivamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos (básicos) por parte de niñas/os y adolescentes.

La construcción de una nueva institucionalidad pública en torno a la niñez y la adolescencia requiere de la propia participación de los pibes. No es éste un elemento adicional, secundario u optativo, sino que el cambio y la transformación pasa por la incorporación activa de los niños y adolescentes, tanto a nivel organizacional (en las prácticas) como en el diseño de las políticas y programas.

Para ello es pertinente sostener la centralidad del Estado (y de la política), en tanto garante de los derechos y ámbito para dirimir conflictos y establecer acuerdos que permitan la coordinación social. La transformación de lo viejo -la minoridad- desbordar los límites sectoriales, por ende la instancia ya abierta a través del Comité Interministerial se muestra como un espacio clave para dinamizar una articulación imprescindible para llevar a cabo políticas integrales y para hacer transversal la participación de niños y adolescentes en otras áreas de las políticas públicas.

Ahora bien, para hacer efectiva la participación, se requiere de un claro posicionamiento de los adultos como responsables desde un lugar de autoridad y de transmisión intergeneracional. No se trata de diluir el lugar del adulto o de evitar la responsabilidad que nos cabe ante la toma de decisiones, de hecho no siempre la opinión del niño será coincidente con la decisión más correcta que garantice sus derechos. Ese papel activo de los niños y adolescentes debiese modificar prácticas al interior de los ámbitos organizacionales y plantear nuevos diseños más flexibles y abiertos.

Habilitar esos ámbitos de participación puede resultar clave para construir una nueva visibilidad pública de los adolescentes, que confronte con las imágenes que de manera recurrente emergen en la agenda pública -ligados al tema de la (in)seguridad en los ámbitos urbanos-. Estos discursos se instalan sobre la idea de peligrosidad en torno a los mismos y sustentan la necesidad de “mano dura” como mejor o única fórmula en pos de la defensa del resto de la sociedad (poner el eje del debate en la baja de la edad de imputabilidad es un ejemplo al respecto). El espacio mediático, por la características de simplificación y sensacionalismo, resulta en tal sentido un escenario a contrapelo para construir la legitimidad de las nuevas políticas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agamben, G. (2000): *Infancia e historia*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires.
- Ariès, Philippe (1987) *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Ed. Taurus, Madrid.
- Azaola, Elena (1990) *La institución correccional en México: una mirada extraviada*, Siglo XXI, México DF.
- Baratta, Alessandro (1986) *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, Siglo XXI, México DF.

- Baratta, Alessandro (1995) "Democracia y derechos del Niño", en BIANCHI, María del carmen, *El derecho y los chicos*, Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (1995) *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.
- Carli, S (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Costa, Mara y Carigliano, 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*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- De Leo, Gaetano (1984) *La justicia penal de menores*, ed. Teide, España.
- Diker, Gabriela (2003). "Palabras para nombrar", en: Infancias y experiencias: teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino. Noveduc/ Fundación cem/ Colección ensayos y experiencias. Buenos Aires.
- Donzelot, J. (1990) *La policía de las familias*, Ed. Pre-Textos, Valencia
- Evans, P. (1996): "El Estado como Problema y como Solución" en Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales, Vol. 35, Nº140. Buenos Aires.
- Foucault, Michel (1989) *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, SigloXXI, Buenos Aires.
- García Mendez, E.(1994) *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Ed. Forum Pacis, Bogotá.
- Goffman, Erving (1987) *Estigma*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Goffman, Erving (1989) *Internados*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Grindle, M. (Ed.) (1997) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Jordana, Jacint (1995) "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas pública y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nro. 3. Mayo/agosto.
- Moro, Javier (1997) "La definición del problema en la elaboración de las políticas: los 'menores' en la agenda de gobierno", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, Nº 10, enero-junio, FLACSO- México DF.
- Muel, Francine (1991) "La escuela obligatoria y la invención de la infancia normal", en varios autores, *Espacios de poder*, Ed. La Piqueta, Madrid.