

# La protección de la infancia en América: alcances de una problematización histórica.

Rojas Novoa, Maria Soledad.

Cita:

Rojas Novoa, Maria Soledad (2018). *La protección de la infancia en América: alcances de una problematización histórica*. 5tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/5jornadasinfancia/13>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/etvU/NCp>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*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 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN AMÉRICA:  
ALCANCES DE UNA PROBLEMATIZACIÓN HISTÓRICA. EL CASO DEL INSTITUTO  
INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y ADOLESCENTES (1916-1989)**

Rojas Novoa, Soledad

CONICET / ICA-FFyL-UBA

**Resumen:** Con esta ponencia comparto algunos resultados de mi tesis doctoral, cuyo objetivo fue comprender los procesos a través de los cuales la protección de la infancia devino un problema social en América, a partir del caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Me interesa poner en valor la elección de este Instituto como caso de estudio, considerando el potencial de su análisis para conocer las ramificaciones contemporáneas del campo de protección infantil en América Latina, caracterizadas por su porosidad y heterogeneidad. Específicamente, intento mostrar que, al interrogar la protección de la infancia en clave histórica tomando como prisma la trayectoria de este organismo regional, es posible observar la centralidad que alcanzan los idearios de progreso y desarrollo en la articulación de los proyectos de sociedad que gravitaron sobre las concepciones de lo infantil en la región durante buena parte del siglo XX.

### **Introducción**

Quisiera comenzar agradeciendo a los equipos a cargo de la realización de estas Jornadas. En particular a Marlene Russo por la organización de la Mesa 10, “Justicia, intervenciones y saberes IV. Recreando órdenes familiares” donde fue presentado este trabajo, y también a Agostina Gentili y Fernanda Bittencourt-Ribeiro por su

lectura y valiosos comentarios. Especialmente, agradezco a mi equipo de trabajo, *Burocracias, Derechos, Parentesco e Infancia* (ICA-FFyL-UBA), pues las ideas presentes en este trabajo surgieron acompañadas de su generosa escucha.

Con esta ponencia he querido compartir algunos resultados de mi tesis doctoral, cuyo objetivo fue conocer los procesos a través de los cuales la protección de la infancia devino un problema social en América, a partir del caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.<sup>1</sup> Particularmente, quisiera volver sobre mi investigación para poner en valor la elección de este Instituto como caso de estudio, un caso apenas explorado y que, desde mi perspectiva, puede entregar herramientas fructíferas para reflexionar sobre las ramificaciones contemporáneas del campo de protección infantil en América Latina. Para ello, primero me detendré en una caracterización del problema y las bases teórico-metodológicas de la investigación, para luego centrarme en algunas evidencias que surgen al interrogar la protección de la infancia en clave histórica, tomando como prisma la trayectoria de este organismo regional.

\*\*\*

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes es el actual organismo especializado en infancia del sistema interamericano. Fue fundado en Montevideo en 1927 como un centro de estudio, documentación, consulta y propaganda, dedicado específicamente a los saberes sobre la infancia en América. Surgió como iniciativa de un grupo de científicos y profesionales de distintos Estados de la región que, si bien pertenecían a espacios ideológicos y disciplinarios diversos, consideraron necesaria su coordinación para generar un “mapa de conocimiento” sobre la “infancia americana”. Así, la principal preocupación del Instituto durante sus primeros años fue motorizar el intercambio de conocimiento en torno a los problemas que venían configurándose en diversas latitudes y a las medidas que se tomaban para hacerles frente.

---

<sup>1</sup> “*La protección de la infancia en América: una problematización histórica del presente. El caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (1916-1989)*”, dirigida por Carla Villalta (ICA-FFyL-UBA) y Denis Merklen (LCSP-Paris VII), defendida en septiembre de 2017.

Esta hipótesis fundacional y movilizadora de la gestión del Instituto en sus primeros años -según la cual la producción de conocimiento sería la herramienta fundamental para generar transformaciones duraderas en las condiciones de vida de niños y niñas-, se vio desplazada a partir de su proceso de anexión como organismo especializado de la OEA. El Acuerdo entre ambas instituciones tiene lugar en 1949, con el efecto de desviar al Instituto de su rol de vanguardia en la producción y difusión de conocimiento, hacia nuevas tareas, ahora directamente condicionadas por su contrato como organismo técnico. Digamos, su trabajo de definir prioridades y objetivos de trabajo, fue sobrepasado por la tarea de generar instrumentos técnicos para abordarlos, desarrollando desde entonces una serie de acciones orientadas sobre todo a la asistencia de los Estados, en la forma de asesorías, capacitaciones, cursos, seminarios, talleres, encuestas.

Por supuesto, este corte entre un antes y un después de la anexión a la OEA no es estático, ni transparente. En mi investigación funciona más bien como un eje en torno al cual es posible organizar analíticamente los matices de que adquiere el proceso de emergencia y estabilización del Instituto como circuito de visiones dominantes en la región. Al mismo tiempo, permite orientar la mirada hacia los condicionantes socio-históricos de los diversos proyectos de infancia que fueron diseñados en el marco de su gestión, considerando mediante qué mecanismos y en nombre de qué pretensiones la infancia se tornó inteligible, y por tanto, gobernable en el marco del Instituto.

Esto quiere decir que con mi investigación no busco evaluar si las prácticas y producciones impulsadas por el Instituto eran efectivas o eficaces, sino que entiendo al Instituto como una superficie a partir de la cual es posible conocer algunos de los debates que históricamente definieron a ciertas infancias como necesitadas de protección, y así identificar y analizar la persistencia y variabilidad de los mecanismos y estrategias a través de los cuales esas definiciones se fueron institucionalizando. En otras palabras, la compleja conexión de procesos históricos que componen y sostienen la trayectoria del Instituto se transformaron en “huellas de formulaciones pasadas” (Aguilar, 2014), necesarias de rastrear con el objetivo de comprender en qué medida y de qué maneras ellas han pervivido, resignificadas y resituadas, en los procesos de construcción y estabilización de los distintos modos

de problematizar la infancia. En este sentido, el trabajo no está guiado por la búsqueda de verdades en el pasado, sino por un interés en “el pasado de nuestras verdades” (Aguilar, 2014).

Mi trabajo se estructura entonces como una *problematización histórica del presente*, considerando -desde la perspectiva que ha propuesto Robert Castel (1994, 1997)- que el presente no es solamente lo contemporáneo, sino más bien un “efecto de herencia” y el resultado de una serie de transformaciones que habría que reconstruir para “reactivar la carga de pasado presente en el presente”. Y mi presente son las certezas que ha inaugurado la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dichas certezas hacen de la Convención una suerte de “talisman” del que nos habló con elocuencia Carla Villalta en el Panel “Infancia y derechos humanos. Lo local, lo nacional, lo global”, durante el tercer día de nuestras Jornadas. Mi trabajo sería recurrir a la historia para comprender cómo se fue moldeando, tensiones y disputas mediante, aquello que hoy día se nos presenta como evidente, en este caso, el “régimen internacional de los derechos del niño” (Pupavac, 2001) habilitado por la Convención.

Se trata entonces de un ejercicio que sólo podía realizarse a partir del análisis de un largo período, donde fuera posible visualizar el contexto de su producción y reformulación, así como los conflictos de poder y los intereses prácticos y morales que conducen de uno a otro. La Convención, aprobada en 1989, se transformó en mi punto de llegada y el punto de partida es 1916, año en que se celebra el I Congreso Panamericano del Niño (CPN). Comparto con otros trabajos, como el de Netto Nunes (2011) o Donna Guy (1998), la idea de que estos congresos materializan las primeras distribuciones de un “movimiento americano” preocupado por la infancia, escenario en el cual además se decide la fundación del Instituto.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El período de estudio (1916-1989) se divide en cuatro sub-períodos: 1) 1916-1927: primeros anudamientos que hicieron de la protección de la infancia un objeto de interés para ciertos grupos en América; 2) 1927-1949: esfuerzos de estabilización del Instituto, que configuran su *período autónomo*, es decir, el que abarca las decisiones institucionales y las prioridades programáticas que se establecen antes de firmar el Acuerdo de anexión a la OEA, en 1949; 3) 1949-1979: modelo de gestión del Instituto como *Organismo Especializado*, determinado por la expansión de sus responsabilidades, redes y objetivos, así como por su pertenencia oficial al Sistema Interamericano; 1979-1989: tensiones dentro del Instituto entre la producción de conocimiento y la acción técnica en la construcción de los problemas sociales relativos a la infancia, en el marco de la “crisis económica” en América Latina y los debates en torno al borrador de la CDN. Vale la pena mencionar que la periodización propuesta por Patrice Schuch (2012) en su trabajo sobre los procesos que conforman el

Salvo para el primer sub-período de mi trabajo (1916-1927) –que es anterior a la fundación al Instituto, por lo que lo abordé principalmente con fuentes secundarias y Actas de los CPN-, mi análisis se basa en el relevamiento, descripción y análisis de documentos, algunos constitutivos del Instituto. Estos documentos son principalmente las Actas de las reuniones anuales de su Consejo Directivo y sus boletines de difusión.<sup>3</sup> Los caracterizo brevemente.

Las Actas son el registro de cada una de estas reuniones, celebradas por los representantes de cada Estado americano que forma parte del Instituto. Estos representantes son el eslabón principal entre el Instituto y los Estados, y responsables de los intercambios entre ambas instancias. Ellos formulan la política general del Instituto y supervisan el cumplimiento de las responsabilidades de la Oficina que mencionaba, que es la Dirección General del Instituto.<sup>4</sup> El Acta es redactada por el Director de turno, por lo que las plumas son bien diversas en cada

---

caso del *Estatuto da Criança e do adolescente* (ECA) en Brasil, se acerca bastante a la mía. Ella plantea: 1) un primer corte entre 1900-1950, caracterizado por un marco higiénico-sanitario que apunta a construir poblaciones saludables y civilizadas, y que es parte de un proceso de integración nacional y de unificación de principios del siglo xx; 2) un segundo corte para el período 1950-1980, caracterizado por el marco modernista, enfocado en el desarrollo nacional y basado en proyectos de reforzamiento del aparato estatal y de modernización de la familia; 3) un tercer corte desde 1980 hasta el presente, donde se considera el marco contemporáneo de derechos, en particular su énfasis en políticas sectoriales de participación comunitaria y el modo en que reconfigura a los niños y adolescentes como “sujetos de derecho”, con el fin de que sean integralmente protegidos por el Estado, la familia y la comunidad.

<sup>3</sup> Entre los años 2011 y 2016 realicé tres terrenos de investigación en la sede del Instituto en Montevideo, recopilando material de archivo. Según la última revisión, en 2014, los documentos que contiene superan los 15.000. Se trata de una serie de Boletines, libros, estadísticas, Actas de reuniones y Congresos, y así, una serie muy extensa de materiales que no sólo nos permiten trabajar sobre el campo de lo infantil, sino también desplegar otras interrogantes que atraviesan su problematización: una historia de las mujeres, de la salud, del trabajo, de la protección social, de diversas disciplinas –la medicina, la justicia, la educación, la asistencia social-, las estadísticas, los procesos de conformación estatal, por ejemplo. Lamentablemente, el Instituto tiene aún hoy una responsabilidad pendiente para asegurar el derecho ciudadano de acceso a este material: se podría establecer una cifra exacta de los documentos que su Archivo custodia, o desarrollar para ellos un índice de clasificación único, o actualizar los materiales con el fin de completar y renovar su reserva, o asegurar las condiciones mínimas de seguridad y conservación del acervo, u operativizar el catálogo del material existente para facilitar su acceso y uso, o actualizar los servicios de préstamos, o rehabilitar las salas de lectura, entre otras tareas fundamentales. Si bien la lista es elocuente del estado actual del acervo, trabajos tan interesantes como los de Elena Jackson o Fernanda Bittencourt-Ribeiro –quienes también participaron de estas Jornadas-, siguen mostrando el potencial del material que descansa en este archivo olvidado.

<sup>4</sup> El Consejo Directivo se reunió por primera vez el 9 de junio de 1927, inicialmente constituido por los representantes de diez países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Perú, Uruguay y Venezuela), todos varones y, salvo el representante peruano y el norteamericano, todos médicos. En 1949 se alcanzó total representación de los Estados americanos y el Consejo paulatinamente incluyó otras disciplinas y eventualmente mujeres. En todos los casos se trata de autoridades y expertos de ámbitos relacionados con la infancia en sus contextos nacionales.

momento histórico; lo que ellas tienen en común es condensar un “deber ser” de la institución. Es un documento que puede pensarse, en palabras de Robert Darnton (2011), como “una mezcla de sensibilidad literaria y espíritu burocrático”, cuyas transformaciones son significativas para conocer los procesos de burocratización, expansión y complejización de la institución.

Por su parte, el Boletín es el medio de difusión regular del Instituto y tiene como objetivo central la divulgación de la amplia variedad de información sobre la infancia que el organismo se encarga de recopilar -principalmente salud, acción social, educación-, así como las “misiones” que realiza en los diversos contextos nacionales, y las reuniones y congresos a las cuales sus miembros asisten. El primero se publicó el mismo año de la fundación del Instituto y, con algunas lagunas importantes en los años 1990-2000, se publica aún en la actualidad.<sup>5</sup> El Boletín se dirige principalmente a los pares de quienes escriben -científicos, políticos y profesionales diversos-; circula entre ellos a modo de intercambio con otras revistas o como donación por intermedio de los representantes de los Estados que deben difundirlo en las instituciones pertinentes, haciéndolos llegar a esos pares y procurando hacer eco de los debates que ahí circulan.

Ahora bien, en línea con la perspectiva metodológica que mencionaba, el trabajo con estos documentos no consistió en reproducir literalmente las versiones del mundo que ellos ofrecen, tampoco en buscar una verdad que los trascienda, sino en conocer sus particularidades como producciones sociales y como campos de tensión. Si bien su contenido es central para mi investigación, ésta no se basa en una metodología extractiva, sino en el intento por reponer las redes de sentido construidas al momento de su creación, concibiéndolos sobre todo como herramientas dentro de un proyecto. Al mismo tiempo, los textos son tomados como *artefactos con pretensión de gobierno*, pero cuyos efectos prácticos no se pueden inferir. En este sentido, se trata de una investigación que deja siempre abierta la pregunta por las ramificaciones que encuentran las ideas que circulan en el circuito regional, y cómo ellas se vieron transformadas y actualizadas en diversos financiamientos, servicios, instituciones o políticas en los Estados americanos. En

---

<sup>5</sup> En junio de 2016 hubo un relanzamiento de la revista en una línea editorial similar a la inicial y con tiraje de dos números por año. Disponibles en: <http://iin.oea.org/boletines.html>

efecto, esta pregunta emergió en uno de los comentarios que formuló Agostina Gentili, así como algunas participantes de la mesa. Frente a ella intento reponer elementos puntuales para algunos casos nacionales, pero reconociendo que este es un límite metodológico de mi trabajo, poniendo en valor las herramientas que entrega el análisis en perspectiva histórica de los mecanismos que fueron imaginados desde esta instancia internacional para intervenir en los contextos locales. Analizar la gestión de esta institución permite conocer sus esfuerzos de validación y de ahí inferir sus intercambios con las burocracias nacionales. Dejo extendida la invitación a otras investigaciones que se encarguen específicamente de conocer los modos en que las iniciativas del movimiento americano de protección de la infancia se vieron o no materializadas.

Yo me concentro más bien en comprender los mecanismos de clasificación y administración de la infancia presentes en los debates sobre bienestar y desigualdad que históricamente tuvieron lugar en el seno del Instituto, así como en conocer los diagnósticos y soluciones que, en el marco de su gestión, han interrogado la cuestión social desde el campo de lo infantil. Para avanzar en estos objetivos entiendo la existencia de un *circuito nucleado por el Instituto*, es decir, de un entramado complejo que no comprende una mera sumatoria de individuos consagrados a un tema particular, sino un espacio estructurado por relaciones de fuerza, con intereses diversos y posibilidades de impacto también variables, cuyo principal vector es el afán de transformación social. Sostengo además que dichas relaciones pueden pensarse en tensión en base a tres dimensiones necesariamente implicadas en los procesos de construcción de la protección de la infancia como problema social en el caso del Instituto. Primero, una *dimensión institucional*, considerando la fina trama de negociaciones y decisiones que hicieron a la estabilización y expansión del Instituto, y a partir de las cuales se sostiene su quehacer institucional dentro del sistema interamericano: las estrategias políticas, administrativas y económicas que el Instituto despliega para cumplir los objetivos que se propone en cada momento histórico. Segundo, una *dimensión disciplinaria*, considerando los diversos saberes que concurrieron a delimitar un campo autónomo de protección infantil, así como los modelos que ellos articularon para configurar un contexto de inteligibilidad para la intervención de las infancias



americanas: procesos de especialización y profesionalización de campos disciplinarios, circuitos y mecanismos de circulación de los saberes, actores y tramas estratégicas para la adquisición de hegemonía. Tercero, la *dimensión de las tecnologías*, considerando las áreas de la realidad social que se problematizan en cada momento histórico, así como las motivaciones y proyecciones que fundamentan dicha problematización: estrategias mediante las cuales se produjeron intentos calculados de estructurar el comportamiento de ciertas infancias de acuerdo con parámetros de validez y deseabilidad específicos.

Estas tres maneras posibles de observar y analizar un mismo campo, hacen del Instituto un mirador dinámico para comprender la complejidad de los procesos de construcción de la infancia como un problema social. Desde este enfoque, por ejemplo, un mismo agente puede participar a veces como burócrata, otras como experto, otras como político, dando cuenta de roles móviles, que alternan e incluso se superponen, poniendo en constante tensión los objetivos y motivaciones de los propios agentes y los modelos de intervención, el diseño de políticas públicas y las exigencias interamericanas.

Dicho esto, y aunque pueda resultar arriesgado avanzar en esta dirección sin poder referirme en detalle a las operaciones y desarrollos que me lo permiten, voy a intentar mostrar el potencial del Instituto como caso de estudio, tomándome de uno de los resultados medulares que emergen de la problematización histórica de su trayectoria: *la centralidad que alcanzan los idearios de progreso y desarrollo en la articulación de los proyectos de sociedad que gravitaron sobre las concepciones de lo infantil en la región durante buena parte del siglo XX.*

En efecto, una de las cuestiones relevantes que esta investigación ha permitido establecer, y de lo cual busco dar cuenta en esta ponencia, es que *el circuito nucleado por el Instituto y el ideario de progreso y desarrollo se sostienen en un proceso de mutua constitución*, es decir, funcionaron como producto e instrumento recíproca y respectivamente. Tal afirmación se sostiene en al menos tres razones complementarias. En primer lugar, porque Instituto e ideario vislumbran en la producción internacional de conocimiento un motor para las transformaciones sociales perdurables, cuyas prácticas están finalmente basadas en la tecnocratización de la protección social. En segundo lugar, porque Instituto e

ideario comparten una trama burocrática, discursiva y económica que proyecta sus objetivos y canaliza sus esfuerzos en la estabilización y expansión del Sistema Interamericano. En tercer lugar, porque Instituto e ideario definen a la preocupación social por la infancia como un rasgo distintivo de las sociedades “modernas y civilizadas” y, más aún, como una pieza clave en el proyecto de identidad regional.

En lo que sigue desarrollo cada una de estas dimensiones, procurando relevar algunos de los elementos centrales que de mi análisis emergen, e intentando, al mismo tiempo, ubicar la novedad del Instituto como caso de estudio para articular dichos hallazgos.

### **1. La producción de conocimiento y la tecnocratización de la protección social**

La producción internacional de conocimiento ha sido un núcleo de poder para el ideario de progreso y desarrollo en América. Dicha producción prometía un ascenso gradual, continuo y unidireccional hacia versiones “modernas” de los proyectos de construcción de las sociedades de la región: el desarrollo de fuerzas productivas, el auge económico, los frutos de los esfuerzos pedagógicos, la luz de la razón irradiando sobre las conductas humanas, el perfeccionamiento de los estándares morales, y en general, el aumento del bienestar de la población. El Instituto adhirió abiertamente a este proyecto entendido como emancipatorio desde su fundación. De ahí que uno de sus objetivos fundacionales fuera generar sus propios mecanismos para producir ese núcleo de poder y así erigirse en actor de ese proceso. Este objetivo fue perseguido mediante estrategias diversas, entre las cuales aquí quisiera mencionar al menos tres.

En primer lugar, *la valorización y progresiva conquista de un saber especializado sobre la infancia*. Desde el principio de su gestión, en todo debate regional e internacional que tratara temáticas pertinentes, más no fuese tangencialmente, el Instituto disputó el predominio de la infancia como una problemática autónoma. Desde los primeros congresos de Medicina donde la Pediatría aún no se perfilaba como un campo representativo, hasta las grandes conferencias en temas de desarrollo donde la infancia no figuraba como variable en la agenda política, los agentes del circuito que nuclea el Instituto llevaron adelante verdaderas peregrinaciones con el fin de disputar esa parcela de conocimiento

especializado. Finalmente, el Instituto participó directamente de la generación de un campo con reglas y metodologías propias, con actores y prácticas legitimadas, con categorías y clasificaciones que pretendían una posición hegemónica en este campo en construcción, cuyo vector era la transformación social.

En segundo lugar, nos encontramos con *una preocupación por generar un conocimiento expansivo, cuyo compromiso con la difusión hizo que el Instituto adhiriera a una perspectiva internacionalista*. En este marco, su prioridad fue llevar adelante una producción de saber conjunta entre los Estados americanos y, sobre todo, provocar y facilitar una colaboración entre ellos. Este objetivo movilizó gran parte de los esfuerzos del Instituto, en particular las acciones dirigidas a fomentar circuitos y redes de comunicación, así como a capitalizar un encuentro y una aproximación recíproca de experiencias, prácticas y representaciones sobre la infancia como problema social en la región.

En tercer lugar –y a la base de las dos anteriores–, el Instituto sostuvo *una marcada preocupación por alinear sus prácticas al amparo de las demostraciones “neutrales y empíricas” provistas por la ciencia*. Más aún, desde su fundación manifestó una férrea creencia en la posibilidad de administrar lo social por fuera de las tensiones y contradicciones que atraviesan a la sociedad en el entendido que sus bases eran “puramente racionales”. Desde esta perspectiva, promovió una idea de Estado cuya acción debía basarse en datos estandarizados, previsiones y cálculos, para orientarse hacia los resultados y proyectar al futuro.

Dicho esto, considero que la trayectoria del Instituto resulta un mirador fructífero para visualizar una configuración particular de la producción de saber sobre la infancia en la región, caracterizada por esta versión tripartita –especializada, internacional y científica– de la construcción de los problemas sociales. En efecto, la tensión histórica que, decía, sitúa al Instituto entre un rol de vanguardia en la definición de problemas relacionados con la infancia y su lugar como organismo técnico del sistema interamericano, constituye un terreno de análisis que permite discernir interesantes versiones y variaciones de la relación entre ciencia y política en el campo de la protección infantil. Específicamente, en dicha tensión se anida la configuración del Instituto como *arena de condensación* de diversas disputas en torno al papel del Estado en la administración de la infancia.

Los actores que encarnaron esas disputas promovieron de forma organizada y transversal diversos procesos de tecnocratización del campo de lo infantil en los Estados de la región a lo largo del siglo XX. Guardando los matices, ellos tendieron a pronunciarse más sobre la presencia de ciertas infancias necesitadas de protección, que sobre las ausencias que las (re)producen –ausencia entendida como desigualdad estructural–. En este sentido, las infancias que fueron definidas como necesitadas de protección se entendieron como susceptibles de reglamentar, gestionar y controlar, mientras que las causas y formas de su existencia fueron preferibles de ocultar, disimular y opacar. Por lo mismo, la “necesidad de protección” tendió a problematizarse en un orden práctico, que sólo parecía reclamar soluciones técnicas, mientras que en el reverso, el aprecio por ese saber tecnocratizado fue conformando una zona silenciada y excluida de la discusión.

## **2. La materialidad de los intercambios: construcción de una trama burocrática, discursiva y económica**

Tal como lo ha señalado Dominique Marshall (2008), el campo de protección de la infancia ha sido por excelencia un campo fructífero para fomentar el encuentro entre los Estados, concertando un espacio común “aceptable para todos”. Desde esa perspectiva, Marshall plantea que los intentos por problematizar la infancia, en particular en los espacios transnacionalizados, han estado históricamente signados por una “diplomacia del bienestar”, es decir, un posicionamiento moral que determina los debates sobre un tema que se supone debiera generar unanimidades inmediatas.

El Instituto no es la excepción a esta regla y quienes lideraron esta iniciativa supusieron que ella sería aceptada “espontáneamente” por los Estados americanos, como si fuera una preocupación de la que ninguno de ellos podía restarse. Por lo mismo, el proceso de adhesión al Instituto –quiénes y en qué condiciones participan del proyecto–, que a primera vista parecía incuestionable, fue también un campo de indagación para mi investigación.

Esto porque, si bien las prácticas y representaciones motorizadas desde el Instituto, basadas en este espíritu *puro, neutral y apolítico* que mencionaba, parecían fáciles de volver hegemónicas en este territorio “aceptable para todos”, las

condiciones sociales, culturales y materiales no bastaban. Hacía falta un paso más: materializar el movimiento de protección de la infancia en un marco institucional estable, construyendo un circuito dotado, al menos, de estabilidad económica y representativa. Para construir dicha estabilidad, el estrechamiento de los lazos de cooperación con el Sistema Interamericano fue decisivo. Esto justamente porque la tradición interamericana antecedió varios de los esfuerzos que fueron propios del Instituto, por ejemplo, el interés por recopilar, sistematizar y difundir información; el fomento de la creación de instancias especializadas; o la búsqueda de diálogo y conocimiento recíproco a nivel regional.

Ahora bien, más allá de esa aparentemente “natural cercanía” entre sus respectivos lenguajes e intereses y de la aparente fluidez con que podía sostenerse una cooperación armónica y coherente, también es preciso considerar la existencia de motivaciones estratégicas que originaron sus intercambios. Para el Instituto, el Sistema Interamericano era un modelo a seguir, del cual buscó aprender de cerca. Sus procedimientos y formas burocráticas fueron fuente de inspiración para sus propias derivas. Al mismo tiempo, las redes consolidadas por el sistema regional fueron una herramienta estratégica de la cual el Instituto pudo beneficiarse en sus esfuerzos por conseguir presencia en la región. Por otra parte, para el sistema interamericano resultaba deseable sumar a sus posibilidades de acción un área de la realidad social que todavía no tenía entre sus campos estratégicos, tal y como era la protección de la infancia. De hecho, no hay que olvidar que el Instituto es el único Organismo Especializado de la OEA que fue anexado, es decir, que existía independientemente y que no fue fundado en relación con la OEA.<sup>6</sup>

Así, el Instituto y el Sistema Interamericano lograron establecer intercambios fecundos, articulados en un tramado fino y cotidiano de micro-prácticas que hicieron de cada decisión, de cada objetivo, de cada acuerdo, de cada programa,

---

<sup>6</sup> Se habían creado con anterioridad: la Organización Panamericana de la Salud (1902), la Comisión Interamericana de Mujeres (1928), el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1928), el Instituto Indigenista Interamericano (1940), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1942). Al mismo tiempo, llama la atención que para designar este proceso, en los documentos oficiales se ocupe la expresión “anexar”, dada la connotación violenta que geopolíticamente supone que una unidad mayor se apodera de una menor, transformando sus principios.

una estrategia de legitimación de la cooperación entre ambas instancias.<sup>7</sup> Si observamos de cerca estos intercambios podemos comprender que el Instituto no operó como una entidad etérea y abstracta, sino como un dispositivo bien anclado en una serie de estrategias que materializaron su existencia, su imbricación y su compromiso con el sistema regional.

Al menos dos mecanismos articulan estas estrategias con claridad. Por una parte, están aquellos que entiendo como *mecanismos de identificación*, esto es, los esfuerzos por generar un movimiento cohesionado entre el sistema regional y el Instituto sobre la base de una retórica común. Se trata en general de una retórica de los contrastes, la cual sostenidamente situó ciertos comportamientos del lado de la “barbarie” y a otros del lado de la “civilización”; a unos del lado de la “catástrofe” y a otros del lado del “orden”; uno y otro siempre como opuestos irrevocables. Esta problematización binaria que habita con insistencia las páginas del Boletín del Instituto, tendió a homogenizar y a teñir de manera uniforme las prácticas y representaciones sociales que se traman en este *imaginario interamericano*. Se trata de formas discursivas, proyectos, visiones, creencias y metáforas que el Instituto y el Sistema Interamericano compartieron históricamente, informando tanto los modos de entender la acción institucional, como de clasificar las infancias y sus familias.

Por otra parte, este *imaginario interamericano* se canalizó gracias a lo que entiendo como *mecanismos de ramificación* que lo difundieron y propagaron en los contextos locales de la región. Tanto los boletines como la organización de congresos y las diferentes “misiones” que el Instituto asumió como organismo técnico, representan formas de esa ramificación. Todas ellas respondieron al objetivo de vitalizar espacios de circulación de prácticas y representaciones constitutivas del Sistema Interamericano, con el fin de introducir las directamente en los imaginarios políticos de los Estados americanos. A fin de cuentas, estos desplazamientos y transacciones de conocimiento funcionan como diásporas, donde el Instituto es un centro de concentración del saber, que se va difuminado a través de agentes especializados, capaces de operar de manera interna en sus contextos

---

<sup>7</sup> Mencioné antes la burocratización de las Actas del Consejo Directivo y este proceso responde en gran medida a estos esfuerzos de comunicación entre el Instituto y el Sistema Interamericano, antes y después de su anexión a la OEA.

nacionales y, por lo tanto, de lograr efectos en la definición de modelos de protección de las infancias en los Estados americanos.

En suma, podríamos pensar que el Instituto es producto e instrumento de los procesos de expansión del sistema interamericano durante el siglo XX en la región. Dos metáforas cognitivas básicas pueden servirnos para graficarlo: el árbol y la onda. El árbol describe el pasaje de la unidad a la diversidad, mientras que la onda es todo lo contrario, ya que describe cómo la uniformidad engulle toda una inicial diversidad. A través del prisma del Instituto, la infancia moderna puede entenderse como una onda, pero una onda que se interna en las ramas de las tradiciones locales y siempre queda transformada significativamente por ellas.

### **3. Las temporalidades de la infancia americana**

En directa relación con el imaginario binario recién descrito, la doctrina de progreso y desarrollo reprodujo una serie de ideales orientados por un patrón de cambio entendido unidireccionalmente, que va de menos a más. Pero lo cierto es que, en el caso de los procesos de construcción social de la infancia en el marco de la acción del Instituto, el techo de ese ascenso queda mucho menos claro que las estrategias que se imaginaron para alcanzarlo, pues se trata de procesos signados por la conocida y paradójica persistencia de una idea de progreso que remite, simultáneamente, al cambio –la promesa de mejoría basada en la acumulación de capitales diversos–, y al mantenimiento de un orden que asegura para ciertos grupos beneficios particulares, excluyendo de ellos a sectores masivos de la población, en particular, infancias signadas como *indeseadas* y necesarias de transformar.

En efecto, la infancia se entendió como algo “germinal”, “moldeable”, “perfeccionable” (Netto Nunes, 2011), más aún, como una hoja en blanco que había que introducir en la sociedad según determinados parámetros de deseabilidad. Por lo mismo, se la posicionó como una “promesa de futuro”, es decir, una herramienta central para las transformaciones sociales. Desde esa perspectiva, la preocupación social por el bienestar infantil –digamos, el interés en que niños y niñas alcanzaran un desarrollo físico y moral dentro de lo deseable, y que su protección significara la menor carga posible para el Estado– planteaba inmediatamente un pasaje de un tiempo a otro, del presente al futuro. Dicho de otro modo, *la protección de la*

*infancia como problema social se constituye en una vía para imaginar el futuro, incluyendo aquí los aparatos para su definición, clasificación y control. En definitiva, se trata de la intervención de los “expertos”<sup>8</sup> sobre el presente infantil, buscando delimitar el futuro social, y transformando, de paso, a la infancia en una bisagra que articula pasado, presente y futuro. Así, se planteaba abiertamente el problema del pasaje de un tiempo a otro o, en palabras de Sandra Carli (2002), “la relación entre el presente y el futuro”.*

En este sentido, el Instituto sirve también como mirador para comprender la doble temporalidad de estos procesos, y esto, al menos en dos sentidos.

En primer lugar, se observa que en el centro de esa tensión temporal se otorgó a la infancia un papel prospectivo para los proyectos nacionales y una función estratégica en el tan anhelado camino a la modernización regional. Con ello, las diversas estrategias de protección y socialización de la infancia que se entretajan en el circuito producido por el Instituto, condensan una proyección del presente hacia el futuro. *Una versión de la doble temporalidad emerge si pensamos que estas estrategias no sólo apuntaron a la constitución de “buenos ciudadanos” en el futuro, sino que además funcionaron como regulador moral y material de las familias de clases populares en el presente.* Esto porque, apuntando al “niño del futuro”, crearon roles y determinaron responsabilidades contingentes, delimitando y clasificando los comportamientos de “una buena madre” o de “un padre responsable”, reactualizando incesantemente la dramaturgia familiar. El futuro como forma perfecta permitía poner en evidencia las “fallas del presente”: de ahí el cuestionamiento constante a los sectores populares en el cumplimiento de su función de socializar a los miembros más jóvenes; de ahí las propuestas de su entrenamiento para el ejercicio de esa función. Desde esta óptica, el imaginario familiarista que predomina en el Instituto abonó a los procesos de naturalización de la familia nuclear como pieza estratégica y necesaria para generar sistemas de orden social. Finalmente, abonó a crear *la necesidad de la familia nuclear como valor.* En

---

<sup>8</sup> Entendidos como actores centrales de la sociedad de conocimiento, a quienes se supone la posesión del saber y del saber-hacer, es decir, que están confrontados a la experiencia para construir y resolver problemas. El dispositivo que ellos constituyen (técnicas, prácticas y representaciones) configura, en esa lógica, las formas legitimadas de gobierno, al mismo tiempo que abastece de las herramientas para su ejercicio (Dubois, Mohib, Oget, Schenk y Sonntag, 2005).



este contexto, el desafío principal de las familias fue funcionar dentro de condiciones deseables de amar y trabajar, aquellas dos dimensiones que Freud sostuvo como constitutivas del malestar en la cultura y que en el caso del Instituto significó fomentar la reproducción no de cualquier familia, sino una legítima, saludable, educada y autónoma.

En segundo lugar, se observa la permeabilidad de los idearios de progreso y desarrollo en un sistema de creencias que sitúa a la preocupación social por la infancia no sólo como un ideal sino como un requisito para certificar el desarrollo. El nivel de bienestar de la infancia se situó, de diversas formas, como un indicador para establecer el grado de modernización de una sociedad. Con ello, las infancias definidas como necesitadas de protección en el circuito del Instituto, desafían la temporalidad de la “infancia moderna”, pues no necesariamente siguen estadios sucesivos como lo quisieran los idearios de progreso y desarrollo. Muy por el contrario, las experiencias latinoamericanas de la infancia que en las páginas del Boletín se caracterizan como “no-modernas” no remiten a prácticas necesarias de superar, sino que denuncian los mecanismos de perpetuación de formas infantiles alejadas de las llamadas “modernas”. De este modo, tomar al Instituto como caso permite también abonar a un terreno de estudio concreto, condensado en una certera conclusión que puede extraerse del trabajo de Nara Milanich (2013): lo moderno no es lo desarrollado, sino lo desigual. Las infancias necesitadas de protección no sólo persisten a pesar de los esfuerzos por transformarlas, sino que ellas son reproducidas y reinventadas como parte de la experiencia “moderna” en América Latina.

### **Comentarios finales**

El trabajo que aquí someramente presento busca aportar a la comprensión de la actual perspectiva de derechos de infancia, entendiéndola como una sedimentación contemporánea de aquellos procesos que históricamente han problematizado las formas de su protección. En este sentido -y aquí adhiero los importantes aportes de la antropología social y jurídica con los que me encontré gracias al trabajo con (y de) Carla Villalta-, entiendo que la retórica de derechos, así como las prácticas que le son acordadas son un producto -ni acabado ni completo- de largos procesos en los

que una diversidad de actores e instituciones reclamaron legitimidad para intervenir, disputando sentidos y prácticas en relación con lo que entendieron como una *infancia deseable* en distintos momentos históricos. Se trata de una serie de procesos de decodificación de los comportamientos de esas infancias, cuyas categorías fueron construidas, sedimentadas y reelaboradas en el marco de regímenes institucionales concretos.

Pienso que un valioso aporte de las investigaciones en clave histórica es que ayudan a dimensionar la profundidad de los procesos que hoy se nos revelan prístinos, así como a constatar que ellos no avanzan, ni impactan, de forma homogénea el campo que construyen. En este sentido, me interesa acompañar el ejercicio adelantado por investigadoras como Patrice Schuch (2012), que buscan hacer tambalear el poder que expansivamente se le ha otorgado al marco de derecho inaugurado por la CDN, sobre el supuesto de que tal documento podría determinar una nueva y única forma para pensar la infancia, o hacer emerger “una nueva generación” de prácticas, actores y disciplinas como recambio de aquellas “contaminadas” con la antigua cultura de protección. De otra forma, ¿cómo podría un documento jurídico, como es la CDN, tener la potencia suficiente para desarticular prácticas e imaginarios sociales tramados, con tanta fuerza y hace tanto tiempo, desde frentes discursivos tan diversos?

Las prácticas y representaciones articuladas en el circuito nucleado por el Instituto constituye uno de esos frentes. Por ello, es mi intención que la lectura que propongo de los *procesos de mutua constitución* entre este circuito y los idearios de progreso y desarrollo pueda ofrecer nuevas herramientas para interrogar las configuraciones actuales del “campo de lo infantil”, particularmente para el caso de las experiencias latinoamericanas.

Sin duda, la CDN ha introducido una novedad en el campo de la protección infantil en la región, pero de él no podría esperarse una transformación mecánica o absoluta: si bien ha permeado los imaginarios sociales sobre la infancia, la integralidad de sus principios dista mucho de tener el impacto transformador prometido. Y es esperable que así sea si reconocemos el dinamismo de los procesos que busca delimitar, pues ellos son flexibles y porosos, y se sostienen inevitablemente en un delgado límite que se teje entre las legítimas intenciones de

los actores que buscan procurar mejores condiciones de vida a niños y niñas, los cálculos políticos y económicos del costo y beneficio de las acciones, la función pedagógica de las mismas y las prácticas de control y administración cotidianas que busca poner en marcha la cohorte de científicos, profesionales y políticos que sostienen los circuitos de protección. En el mismo sentido, el hecho de que la vida de niños y niñas esté constante y profundamente amenazada por las políticas de ajuste y la progresiva lejanía del rol público del Estado, tampoco ha ayudado a este proceso. Por lo mismo, cuestionar el carácter supuestamente inédito de los problemas y soluciones que la CDN suscita, nos permite también tensionar los límites conceptuales y los esquemas interpretativos a partir de los cuales la infancia, la desigualdad y el rol del Estado se han pensado, interpretado y materializado.

### **Referencias bibliográficas**

Aguilar, Paula Lucía, *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2014.

Carli, Sandra, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila, 2002.

Castel, Robert, "Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement", en Franche, Dominique; Prokhoris, Sabine y Roussel, Yves (editores), *Au risque de Foucault*, París, Centre Georges Pompidou, 1997, pp. 161-167.

Castel, Robert, "'Problematization' as a mode of reading history", en Goldstein, Jan (editor). *Foucault and the writing of history*, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 237-253.

Darnton, Robert, *Le Grand Massacre des chats. Attitudes et croyances dans l'Ancienne France*, París, Les belles lettres, 2011.

Dubois, Sébastien; Mohib, Najoua; Oget, David; Schenk Eric y Sonntag, Michel, "Connaissances et reconnaissance de l'expert", *Les Cahiers de l'INSA de Strasbourg*, N° 1, 2005, pp. 89-108.

- Guy, Donna, "The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America", *Journal of Family History*, Vol. 23, Nº 3, 1998, pp. 272-291.
- Netto Nunes, Eduardo, *A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948*, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de San Pablo, 2011.
- Marshall, Dominique, "Dimensions transnationales et locales de l'histoire des droits des enfants. La Société des Nations et les cultures politiques canadiennes, 1910-1960", *Genèses*, Nº 71, 2008, pp. 47-63.
- Milanich, Nara, "Latin American childhoods and the concept of modernity", en Fass, Paula (editora), *The Routledge history of childhood in the western world*, Nueva York, Routledge, 2013, pp. 491-509.
- Pupavac, Vanessa, "Misanthropy Without Borders: The International Children's Rights Regime", *Disasters. Overseas Development Institute*, Vol. 25, Nº 2, 2001, pp. 95-112.
- Schuch, Patrice, "Justice, culture and subjectivity", *Vibrant - Virtual Brazilian Anthropology*, Vol. 9, Nº 2, 2012, pp. 34-69.