

I Jornadas de Infancia(s), Políticas y Derechos. Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA - Centro de Estudios en Ciencia, Sociedad y Cultura - Colegio de Asistentes y Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires (distrito Azul), Tandil, 2013.

# **Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires (2005-2011).**

Magistris, Gabriela.

Cita:

Magistris, Gabriela (Junio, 2013). *Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires (2005-2011)*. I Jornadas de Infancia(s), Políticas y Derechos. Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA - Centro de Estudios en Ciencia, Sociedad y Cultura - Colegio de Asistentes y Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires (distrito Azul), Tandil.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/19>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p8rn/ugo>



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>.*

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

## **Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires**

Temática: Infancia, derechos y políticas sociales.

Modalidad: Ponencia.

Gabriela Magistris<sup>1</sup>

### **1.- Introducción**

El presente artículo pretende analizar las políticas y programas de infancia diseñadas e implementadas en la Provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de la ley 13.298, que establece la creación de un sistema de protección integral de derechos de los niños/as y adolescentes.

Partimos de sostener que para lograr una adecuada comprensión de los sistemas de protección de derechos dirigidos a niños/as y adolescentes, es necesario combinarlos con un análisis sobre los programas sociales dirigidos la protección y/o restitución de aquellos. Es por ello que aquí nos abocaremos al estudio de las políticas, programas, normativas e intervenciones que enmarcan, generan, recrean y resignifican de modo constante las condiciones de posibilidad de los derechos (Rockwell, 1996) en el sistema de protección bonaerense<sup>2</sup>.

Para ello, realizaremos un análisis de los programas sociales vigentes de la provincia de Buenos Aires vinculados directa o indirectamente a la protección y/o restitución de los derechos de las niñas/os y adolescentes y/o relacionados con la inclusión social de éstos, en tanto expresión de las definiciones políticas institucionalizadas respecto de lo que es definido como población infantil y las necesidades que son legitimadas, tanto en el diseño como en el discurso de los actores clave.

El criterio de selección de tales programas (en total, once) se ha centrado en aquellos emanados de la por entonces Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de

---

<sup>1</sup> Abogada (UBA), magíster en derechos humanos y políticas sociales (UNSAM). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de posgrado tipo II de Conicet. Integrante del Programa de Estudios Sociales en Infancia y Juventud (Escuela de Humanidades, UNSAM). E-mail: gabrielamagistris@gmail.com

<sup>2</sup> El presente documento es parte de una investigación más amplia, enmarcada en el desarrollo de mi tesis de maestría en derechos humanos y políticas sociales (UNSAM), resultando esta ponencia una adaptación parcial y reelaborada de uno de sus capítulos centrales (ver Magistris, 2012). También resulta antecedente de esta ponencia el artículo colectivo en prensa, realizado en conjunto con Litichever y Llobet citado en las referencias.

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires (hoy convertida en Secretaría)<sup>3</sup> en tanto organismo de aplicación de la ley 13.298 y aquellos que no dependen de ese organismo pero tienen como objetivos centrales la protección, restitución o defensa de derechos de los niños/as y/o adolescentes<sup>4</sup>. A tal fin, revisamos la producción documental oficial y los discursos legitimados alrededor de ellos, siguiendo las narrativas de los actores claves del sistema de protección local<sup>5</sup>.

## **2.- El sistema de protección de derechos de niñas/os en la provincia de Buenos Aires**

El campo de las políticas de infancia ha adquirido notables transformaciones en los últimos años. Luego de la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) y de asumir un primer modo de imbricación de las políticas de infancia y el enfoque de derechos (en un contexto de severas restricciones al acceso de los mismos), asistimos a un nuevo giro en los modelos de protección social infantil en la región (especialmente a partir del año 2000) por medio del cual se coloca al niño/a como eje de las políticas sociales en un marco discursivo de derechos y, ahora también, de inclusión social.

Es en esta etapa además que se comienzan a implementar de modo generalizado los sistemas de protección integral de derechos de los niños/as en América Latina a través de la sanción de leyes, programas y dispositivos de intervención específicos destinados a la protección de los derechos de la infancia. Algunos de los lineamientos principales de esas leyes, con sus particularidades y especificidades que implican una reapropiación y redefinición de los derechos de modo contextualizado (Scott, 1999; Segato, 2004), postulan un pasaje del denominado enfoque de “la necesidad” a otro sustentado en “los derechos”, proponer al niño ya

---

<sup>3</sup> Resolución 11/11 y 12/11 del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires.

<sup>4</sup> El listado completo de los programas analizados fueron: programas dependientes de la Secretaría de Niñez y Adolescencia (que a su vez depende de Jefatura de Gabinete del Gobierno de la PBA): Cuidaniños; Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño; Programas asociados al sistema de protección de derechos; Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil; Niños en situación de calle; programa de Prevención y Asistencia Juvenil con Operadores de Calle. Del Ministerio Social: Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión (Unidad Ministro); Programa de Unidades de Desarrollo Infantil; Plan Más Vida (Subsecretaría de Políticas Sociales). De la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires: Sistema Sostén para adolescentes tutelados. Del ministerio de Jefatura de Gobierno: Programa derecho a la identidad de la niñez (Subsecretaría de gobierno). Para mayor detalle, características y objetivos de los programas, ver Magistris, 2012.

<sup>5</sup> Para la realización de la tesis de maestría, se han llevado a cabo un total de 17 entrevistas en profundidad, del tipo semi-estructuradas a distintos actores significativos (informantes clave) que intervengan o hayan intervenido en las políticas, programas y/o dispositivos analizados, representantes de los actores que hemos identificado como esenciales en este proceso de institucionalización de derechos: Poder Judicial (funcionarios judiciales de los fueros especializados); Organismos ejecutivos dirigidos a la protección de la infancia (funcionarios y profesionales, provinciales y municipales, del área de políticas y servicios del área de infancia) y Organizaciones de la Sociedad Civil (referentes y profesionales).

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

no como “objeto de intervención tutelar”, sino como “sujeto de derechos”, brindando una protección integral al niño, niña y adolescente.

Es así como en el año 2005 se sanciona a nivel nacional la ley Nro. 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y ese mismo año<sup>6</sup>, la provincia de Buenos Aires, aprobó la ley Nro. 13.298, denominada de “*Promoción y Protección de los Derechos del Niño*”. Esta última se sanciona, luego de arduos y acalorados debates entre múltiples actores<sup>7</sup>, con el objetivo de generar un cambio estructural en la política de infancia provincial, diseñando una reorganización institucional, mediante la reasignación de competencias de distintos niveles y poderes del Estado, proponiéndose además modificar prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores (Lescano y otros, 2008).

A través de la normativa referida se dispone la creación del denominado sistema de protección integral de derechos definido como el “conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños (...)” (art. 13, Ley 13.298). Como consecuencia, se diseña una nueva institucionalidad generada alrededor de los servicios zonales y locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, que son unidades técnico operativas ubicadas en la base del sistema: los primeros son de carácter provincial, mientras que los segundos son de carácter municipal<sup>8</sup>. Ambas modalidades de dispositivos están formados por equipos interdisciplinarios que atienden situaciones de vulneración de derechos o amenaza de vulneración de los mismos<sup>9</sup>. Este sistema se entiende funciona de modo

---

<sup>6</sup> La ley provincial 13.298 es sancionada con anterioridad a la ley nacional: la misma es sancionada con fecha 29/12/04 y promulgada el 27/1/2005, mientras que la ley nacional 26.061 es sancionada el 28/9/2005 y promulgada el 21/10/05.

<sup>7</sup> Existen algunos trabajos sobre el peculiar proceso de sanción de la ley de protección integral en la provincia de Buenos Aires en la que no podemos detenernos aquí por razones de espacio. Ver para ello: Guemureman y Azcarate, 2005; López, 2008. La ley 13.298 entra finalmente en vigencia el 17/4/2007.

<sup>8</sup> Esto supuso además la puesta en juego de la responsabilidad local en la intervención social respecto de esta población, lo que ha implicado un particular desafío para la provincia al verse compelida a implementar la institucionalización de los derechos en un contexto altamente heterogéneo, con 134 municipios, con lógicas de autonomía de distinto grado, actores, políticas y programas de distinto nivel.

<sup>9</sup> La ley 13.298 y sus reglamentaciones establecen los modos de integrar el equipo interdisciplinario necesarios para la conformación de los servicios locales (según la misma, se establece que los servicios locales tienen que estar conformados por al menos un abogado, un trabajador social, un psicólogo y un médico), esto es aquellos profesionales que tradicionalmente han entendido en la resolución de problemáticas individuales específicas relativas a la vulneración de derechos de los niños y niñas.

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

articulado con las políticas y programas que tienen a los niños/as y adolescentes como beneficiarios. Sobre alguno de ellos focalizaremos nuestro análisis en los próximos apartados.

### **3.- Hacia la construcción de beneficiarios**

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

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

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

En otros casos se hace alusión explícita a su focalización en los niños y adolescentes de *bajos recursos* (Sistema de Protección de Derechos). Es también el caso del Plan Más Vida, que menciona estar dirigido a mujeres embarazadas, madres en período de lactancia y niños/as desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica, *de bajos ingresos*.

Otros programas refieren a la existencia de un índice de vulnerabilidad, mencionando en ocasiones el modo de su construcción (caso del Programa Envión<sup>10</sup>), o sin hacerlo de modo explícito (Programa de Becas Niñez). En particular aparece mencionada la vulnerabilidad

---

<sup>10</sup> Se entiende como niños vulnerables “aquellos que pertenecen a hogares con inserción laboral precaria, los que no estudian ni trabajan, viven en situaciones familiares de violencia y abandono, residen en viviendas precarias, en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuado”.

Fuente: [http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/politicas\\_sociales/programas/envion.php](http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/envion.php)

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

*psicosocial*, que se trataría de una cierta particularización de la vulnerabilidad (es el caso del Programa Niños en Situación de calle), sin dar una definición acerca de tal concepto. También se habla en un caso (Programa Unidades de Desarrollo Infantil) de la “niñez en riesgo ambiental”, sin encontrar la definición que sustentaría tal construcción.

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

Por su parte, si nos detenemos en la información vinculada estrictamente al sistema de protección de derechos, la normativa vigente menciona en un primer momento que se dirige a los niños/as y adolescentes con sus derechos vulnerados. Sin embargo, más adelante encontramos que en ese mismo diseño, sumado a los informes de prensa oficiales y otros documentos institucionales, se refiere que el mismo está dirigido a niños/as y adolescentes de bajos recursos y “otras patologías vinculadas a situaciones de riesgo social de origen”.<sup>11</sup>

Con respecto al segundo punto, el vínculo familia-niñez se ha manifestado a modo de tensión que ha atravesado todas las políticas sociales de infancia, balanceándose entre distintos acentos: el Estado como sustituto de la familia, la idea del niño como sujeto individual de derechos y una concepción que pone el acento en la misma familia.<sup>12</sup> Tales tensiones atraviesan especialmente los sistemas de protección social latinoamericanos (Sunkel, 2006).

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

---

<sup>11</sup> Fuente: [http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez\\_adolescencia/programas/promocion.php](http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez_adolescencia/programas/promocion.php).

<sup>12</sup> Como se ha afirmado, el “familismo” implica asignar el máximo de las obligaciones de bienestar a la familia (volviéndose el pilar central de la tríada de bienestar: estado, mercado y familia), limitando la protección social del hombre proveedor, con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros (Esping Andersen, 1990).

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

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

#### **4.- Necesidades y derechos: una imbricación ¿natural?**

Siguiendo a Haney (2002), la arquitectura del bienestar refiere a la propiedad de los Estados de proveer y articular concepciones específicas de “necesidad” históricamente situadas. A partir de tales concepciones se define y concretiza quienes se considerarán legítimamente “necesitados” y de qué modo resultará apropiado satisfacer tales necesidades. Estas concepciones sobre las necesidades y sus distintos portadores, se articulan de maneras específicas con las interpretaciones sobre los derechos de manera heterogénea, disputada y en algunos casos, contradictoria.

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

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

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

Paralelamente, es interesante señalar cómo se construyen las necesidades infantiles desvinculadas de las cuestiones materiales referidas fundamentalmente a la situación de

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

pobreza y/o vulnerabilidad estructural. En efecto, estas cuestiones son asociadas en la mayoría de los casos con referentes como precariedad o características socioeconómicas inadecuadas, de tal forma que se les otorga, por un lado, un carácter difuso y ambiguo, y por otro, se convierten en factores a evaluar en clave de condiciones apropiadas e inapropiadas (necesidades materiales y morales) vinculadas a elecciones de carácter individual, dónde la dimensión social y política se hace menos visible. Sólo en algunos casos se hace referencia a una “vulnerabilidad social” que guardaría correspondencia con criterios “objetivos” que dan cuenta de la exclusión social en la que están inmersos los niños, no como una situación aislada e individual, sino como producto de la ausencia o debilitamiento de ciertas políticas sociales básicas.<sup>13</sup>

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

Siguiendo con esta línea, resaltamos que la mayoría de los programas reseñados hacen hincapié en el abordaje de los aspectos familiares y relacionales. A este acento subyace la idea de que tales cuestiones deberían ser modificadas para revertir una situación de vulneración de derechos, invisibilizando las políticas y programas que puedan gestionar la desigualdad socioeconómica y etaria por la que atraviesan los niños y niñas. En efecto, incluso cuando la desigualdad es mencionada de alguna manera en estos programas, sólo se toma como una variable constante que no puede ser modificada, como parte del contexto en el que se dan las políticas, lo que promueve el acentuamiento del círculo vicioso de exclusión (Llobet y Litichever, 2009).

---

<sup>13</sup> Es el caso del programa Envión, donde para poder acceder al programa se consideran a niños “vulnerables” a “aquellos que pertenecen a hogares con inserción laboral precaria, los que no estudian ni trabajan, viven en situaciones familiares de violencia y abandono, residen en viviendas precarias, en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuado”.

Fuente: [http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas\\_sociales/programas/envion.php](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/envion.php)

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

Por último, con respecto al lugar de la familia en la construcción de las necesidades infantiles, algunos programas se refieren expresamente a la importancia de la misma, aunque de distinto modo. Por ejemplo, en el programa Plan Más Vida se enuncia como objetivo esencial el fortalecimiento de las capacidades de las familias y la consolidación de redes sociales. En ese mismo sentido se expresa el programa Unidades de Desarrollo Infantil al enunciar dentro de sus objetivos “fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando, desde la perspectiva de los Derechos del Niño, la atención integral de los/as niños/as y propiciando la participación de las familias en la comunidad”.<sup>14</sup>

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

##### **5.- Estrategias priorizadas de satisfacción de necesidades.**

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

Para los casos seleccionados esto implica que las respuestas de los programas se relacionan especialmente con el afecto, la contención y el desarrollo de habilidades personales y familiares, además de la transferencia de determinadas herramientas o estrategias que permitirían a los sujetos insertarse en la escuela o mundo laboral.

---

<sup>14</sup> [http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas\\_sociales/programas/udi.php](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/udi.php).

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

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

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

Los programas seleccionados subrayan así alguna forma de reparación de la dimensión del reconocimiento (Fraser, 1991), mediante vías supletorias o suplementarias (Llobet, 2009), ya sea mediante orientación familiar y/o terapéutica, el desarrollo de estrategias de autovaloración, escucha y contención, como mediante el ingreso al circuito de inclusión en hogares convivenciales, comunidades terapéuticas y dispositivos pedagógicos focalizados.<sup>15</sup>

Con respecto al sistema de protección de derechos propiamente dicho, se destaca también cierta priorización del trabajo *casuístico*, que también ha sido una de las banderas enarboladas dentro del marco del *frente discursivo de derechos* contra la intervención masiva y despersonalizada. De cierto modo entonces, en lo que respecta al análisis de los programas efectuados, podemos afirmar que existen disputas y debates alrededor de los profesionales que se consideran idóneos para satisfacer las necesidades y/o derechos de los niños y niñas, que en el caso de los elegidos para integrar los Servicios Locales y Zonales siguiendo al diseño de la ley, no son sino los tradicionales encargados de dirimir las problemáticas individuales de los niños, niñas y adolescentes.

## **6.- Sentidos en disputa**

En este apartado, efectuaremos un embrionario análisis dinámico del sistema de protección de derechos y sus programas “asociados”, teniendo en cuenta algunas interpretaciones, debates y

---

<sup>15</sup> La provincia de Buenos Aires posee 12.500 plazas en 680 Hogares Oficiales, ONGs y entidades privadas (con modalidad de convenio o tercerizadas). Incluye centros de día, hogares convivenciales, pequeños hogares, comunidades terapéuticas, comunidades psiquiátricas, hogares para discapacitados, casas de abrigo. Fuente: <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=13029&i=true>, 16/4/12.

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

conflictos emergentes de las narrativas de los actores que realizan alrededor de tales programas. Entendemos así que sólo el análisis de esta dimensión dinámica puede aportar a un análisis complejo de los procesos de institucionalización de los derechos en las políticas de infancia. Proceso que, entendemos, dista de estar establecido de antemano, sino que tales interpretaciones se encuentran en permanente pugna, lo cual repercute en los modos de entender y gestionar la infancia y sus derechos.

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

“Funciona la guardia pero no los consultorios externos”.<sup>16</sup>

Encontramos en las entrevistas múltiples referencias que indican que el acento de los programas sociales dirigidos a los niños y niñas está colocado en dispositivos vinculados a la urgencia, al trabajo sobre derechos ya vulnerados, mas no a las políticas de protección de carácter general, integrales, universales o preventivas. En esta pata “excepcional”, subsidiaria, todo funcionaría de manera más o menos óptima, lo que no pasaría en el sistema general / integral. De ahí emerge la referencia en la cita del acápite, relacionada con el hecho de que funcionaría la guardia, pero no los consultorios externos, constituyendo en dichos de los actores, una mera “política parche”.<sup>17</sup>

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

Esto repercute asimismo en qué cuestiones serán consideradas de prioritaria intervención por el sistema de protección de derechos y cuales quedan por fuera de él, que estrategias aparecen como legitimadas en primer orden y qué derechos ingresarán en el marco privilegiado de acción. En efecto, en lo que atañe al sistema de protección de derechos propiamente dicho, es importante identificar cómo algunas narrativas coinciden en afirmar que la mayoría de las

---

<sup>16</sup> Esta expresión corresponde a un pronunciamiento realizado por un trabajador de un programa vinculado a la infancia en un espacio de discusión pública, con aprobación mayoritaria de los asistentes (Jornada “De la ley 26.061 a los sistemas de protección local. Una mirada de los trabajadores”. Organizada por la Junta interna de ATE-SENAF y Consejo Directivo de ATE Capital. 22 de septiembre de 2011).

<sup>17</sup> Esto también ha sido explorado en otras investigaciones regionales, donde se ha señalado que los derechos de la infancia continúan con un enfoque de emergencia, que prioriza los programas bien especializados, en el contexto de una perspectiva preventivista e integral escasa o ausente, según el caso (Rizzini y otros, 1999; Fonseca y Cardarello, 2005).

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

problemáticas responden a cuestiones socioeconómicas pero que, sin embargo, las respuestas desde el Estado se traducen en intervenciones acotadas, psicologizadas, individualizadas.

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

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

una concepción de la familia como una entidad afectiva, que también es una construcción (Nari, 2005, Zelizer, 2009).

## **6.2.- Programas “masivos” o individualizados. ¿Esa es la cuestión?**

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

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

Dicen al respecto algunos entrevistados:

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

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

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

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

## **7.- Comentarios finales**

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

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

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

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

Por último, al efectuar un análisis dinámico de estos programas, hemos observado en las narrativas de los actores, de qué manera emergen nuevos sentidos, disputas y tensiones

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

derivadas del proceso de institucionalización del sistema de protección de derechos de los niños/as y los programas relacionados. Tensiones que giran centralmente alrededor de la “casificación” (Llobet, 2009) de las políticas de infancia y la masividad e integralidad de las intervenciones, así como el balanceo entre los dispositivos vinculados a la urgencia y a las políticas de protección de carácter general, integrales, universales o preventivas.

Es nuestro interés poder seguir profundizando estas líneas de indagación en nuestra tesis de doctorado, alternando la comprensión no sólo de las políticas y programas sino de las prácticas cotidianas de protección y/o restitución de derechos en los espacios locales de gestión de la infancia, en el ámbito del conurbano bonaerense.

### Referencias bibliográficas

- Esping Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton University Press.
- Fonseca, Claudia y Cardarello, Andrea (2005) “Derechos de los más y menos humanos”, en Tiscornia, S. y M. V. Pita (eds.), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires: Antropofagia.
- Fraser Nancy (1991) *La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío*. Revista *Debate Feminista*.
- Haney Lynne (2002). *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, U California Press, Berkeley.
- Guemureman, Silvia y Azcárate, Julieta (2005): Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires. Disponible en [www.observatoriojovenes.com.ar](http://www.observatoriojovenes.com.ar).
- Lescano, María José y otros (2008). ¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCJyS - UNLP) en las V Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Litichever, Cecilia (2009) *Trayectoria Institucional y Ciudadanía de Chicos y Chicas con Experiencia de vida en calle*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2922>
- Llobet, Valeria (2009). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos En Arzate, J (ed): *Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas*. México: Ed. Porrúa-UAEM.
- Llobet, Valeria y Litichever, Cecilia (2010). Desigualdad e inclusión social ¿Qué proponen los programas de atención a niños, niñas y adolescentes? en “Jóvenes y desigualdad”, Editorial Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México. 2010.
- Llobet, Valeria; Litichever, Cecilia y Magistris, Gabriela (en prensa) La construcción del “beneficiario” en los programas sociales dirigidos a niñas, niños y adolescentes en

Primeras Jornadas de Infancias,  
Políticas y Derechos  
14 y 15 de junio  
Tandil, Provincia de Buenos Aires

el área metropolitana bonaerense. En Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

- López, Ana Laura (2008) “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia” Publicado en <http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Reforma%20legislativa%20PBA.pdf>
- Magistris, Gabriela (2012). El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires (2005-2011). Tesis de Maestría. Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales (UNSAM). Mimeo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires - Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministerio de PBA - UNICEF (2011). Apoyo a la instalación del Observatorio Social del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la provincia de Buenos Aires.
- Nari, Marcela (2005) *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rizzini, Irene; Barker, Gary y Casaneida, Neide (1999) “Políticas Sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos” en *Educarem* Vol 15.
- Rockwell, Elsie (1996) “Keys to appropriation: rural schooling in Mexico” en Levinson, Bradley et al, (eds). *The cultural production of the educated person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*. New York: University Press.
- Rose Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en *Revista Argentina de Sociología* vol. 5, nro. 8, Buenos Aires ene./jun. 2007.
- Schuch, Patrícia (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da*
- Scott, Craig (1999). Reaching beyond (without abandoning) the category of “Economical, Social and Cultural rights en *Human Rights Quarterly*, vol 21, Issue 3, 633-660.
- Segato, Rita (2004) “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales” en Cañón, Hugo Omar (org.): *Derechos Humanos: sistemas de protección*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.
- Sunkel, Guillermo (2006) “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 120.
- Vianna, Adriana (2002) “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”, en Lima, A. C. de S. (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Río de Janeiro: Relume-Dumará.
- Woodhead Martin (1997) “Psychology and the Cultural Construction of Children’s Needs” en James, Allison y Prout, Alan (1997) *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of childhood*. London: Falmer.
- Zelizer, Viviana (2009) *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.