

Políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires: entre disputas, conflictos y apropiaciones.

Magistris, Gabriela.

Cita:

Magistris, Gabriela (2011). *Políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires: entre disputas, conflictos y apropiaciones*. X Congreso Nacional de Ciencia Política. Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global. Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/64>

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



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>.

Título del trabajo: Políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires: entre disputas, conflictos y apropiaciones

Autora: Magistris, Gabriela (abogada, maestranda en derechos humanos y políticas sociales (UNSAM) y doctoranda en ciencias sociales (UBA-CONICET).

Adscripción institucional: Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Humanidades, Centro de Democratización y Derechos Humanos, Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales.

Dirección de correo electrónico. gabrielamagistris@hotmail.com

Panel: Viejos y nuevos retos de las políticas sociales para la infancia: de las asignaciones familiares a la AUH y de la tutela a los derechos... entre la ley, las políticas y los imaginarios sociales.

Nombre y apellido del coordinador del panel: Javier Moro

Filiación institucional: Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Subárea temática: Política Social

Resumen:

A través de la presente se analiza el proceso de institucionalización de los derechos en el campo de las políticas sociales dirigidas a la infancia en la provincia de Buenos Aires en los últimos años.

Abordaré este análisis partiendo de la premisa de que las políticas sociales para la infancia son normativas pero a la vez un campo de disputa para la interpretación de necesidades (Fraser, 1997), entendiendo que las mismas son producto de un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Rockwell, 1996).

1.- Introducción

En las últimas décadas, el discurso de derechos se ha constituido en la lente fundamental desde la cual leer las políticas sociales en general y la de los niños en particular.

En efecto, el discurso de derechos se transforma en el eje estructurador del campo de las políticas sociales para la niñez y adolescencia en América Latina a partir de la década del '90, lo que supone el establecimiento de principios relativos a la ampliación de ciudadanía y a la intervención concreta y simbólica de niños/as y adolescentes como ciudadanos (Jans, 2004; White, 2002; Llobet, 2007; Roche, 1999).

Paradójicamente esta institucionalización del discurso de derechos, se produce en un marco signado por la privatización de las políticas sociales y el desmantelamiento del Estado de Bienestar. (Llobet, 2007)

Así es como el discurso de derechos se introduce en nuestra región en un escenario de democracias disyuntivas (Holston y Caldeira, 1998), esto es, en un contexto que brinda simultánea expansión de derechos a la vez que profundo irrespeto de los mismos, dado por las condiciones de posibilidad material y acceso efectivo a éstos.

En este período, tanto en el nivel académico como en el de las políticas sociales y de la intervención directa con niños y niñas², se observa un claro predominio de estudios e investigaciones que partieron de asumir la institucionalización directa y homogénea del denominado paradigma de protección de derechos (Llobet, 2011). Ello llevaba a entender que este “paradigma” estaba en total oposición a otro cerrado y homogéneo, esto es, el de la denominada situación irregular. Así, el modo de presentar la cuestión social relativa a la infancia y sus derechos era presentada en términos dicotómicos, lo cual entendemos contribuía más a oscurecer que a iluminar sobre las distintas aristas, tensiones y debates que encierra esta temática. (Villalta, 2010). Pueden mencionarse como estudios e investigaciones de esta corriente los análisis de García Méndez (1995, 1997, 1998), Beloff (2002), Doménech y Guido (2003), Costa y Gagliano (2000), entre otros (ver Llobet, 2011).

Desde otra perspectiva, se comenzó a evidenciar que ese proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas, no era directo ni homogéneo sino que por el contrario asumía que la existencia de distintos actores, condiciones, matrices de intervención y

¹Fundamentalmente a partir de la proliferación de normativa nacional e internacional sobre derechos humanos en general y sobre derechos del niño en particular. Merece particular atención la adopción a nivel local de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989. Argentina ratifica la convención en 1990 mediante la ley 23.849 y en 1994 le otorga jerarquía constitucional al momento de reformar la carta magna.

² Especialmente de la mano de la construcción generada alrededor de los organismos internacionales, como UNICEF, generándose un frente discursivo que aglutinaba a distintos actores en defensa de la “protección integral de derechos” a la vez que homogeneizaba posiciones (Fonseca y Cardarello, 2005).

contextos de implementación (Llobet, 2011), le daban a esa institucionalización un enfoque singular y heterogéneo, en el marco de debates, tensiones y resignificaciones de dicho proceso, entendido como complejo y multívoco. Este planteo, al que adherimos, fue explorado en diversas investigaciones precedentes (Carli, 2002; Villalta, 2010; Llobet, 2006 y 2008, entre otras), abarcando tanto los aspectos psicológicos como pedagógicos, de derechos o protección integral. (Llobet, 2011).

En este artículo nos referiremos específicamente al proceso de institucionalización del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires en un momento histórico determinado basado en las siguientes premisas:

- 1) El giro reciente que se advierte en los modelos de protección social actuales de la región (especialmente a partir del año 2000) según el cual se coloca al niño/a como eje de las políticas sociales en un marco discursivo de derechos y de inclusión social, a pesar de lo cual no se convierte en garantía *per se* del reconocimiento pleno de sus derechos (Llobet, 2010).
- 2) La implementación generalizada de los sistemas de protección integral de derechos de los niños 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.
- 3) La situación particular de la provincia de Buenos Aires que aquí analizamos por tratarse de una de las provincias con mayor densidad poblacional del país (con un total de 15.594.428 personas representante del 38,9% de la población total del país³), y en especial por la alta conformación juvenil de dicha población (4.488.464 menores de 19 años según estimaciones de la dirección de estadística provincial⁴).
- 4) La complejidad que encierra la implementación reciente del sistema de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires a partir de la sanción de la ley local (ley 13.298) que ha implicado disputas y reacomodamientos de actores, programas, dispositivos y competencias en lo relativo a la gestión social de la infancia. Esto supuso además la puesta en juego de la responsabilidad local en la intervención social respecto de esta población, lo que ha implicado un particular desafío para la provincia al verse compelida a implementar la institucionalización de los derechos en un contexto altamente heterogéneo, con 134 municipios, con lógicas de autonomía de distinto grado, actores, políticas y programas de distinto nivel, etc.

³ Según datos preliminares del censo 2010 del INDEC. Fuente: <http://www.indec.gov.ar>

⁴ Fuente: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>.

- 5) El abordaje masivo que ha implicado la implementación del sistema de promoción y protección de derechos en la provincia de Buenos Aires, a través de equipos interdisciplinarios que trabajan en todo el territorio provincial (aproximadamente sesenta mil niños, niñas y adolescentes por año, según estimaciones oficiales)⁵.

Entendemos que la particularidad que aporta la implementación del sistema de protección de derechos en esta provincia permitirá introducirnos en algunos aspectos del debate que gira alrededor de la inclusión del enfoque de derechos en el diseño actual de las políticas dirigidas a la infancia. Ello así en tanto se ponen en disputa, debate, apropiación y resignificación un sistema complejo, multívoco y heterogéneo de actores, capacidades, programas sociales, trayectorias y matrices de intervención, que ponen en tensión constante el proceso de institucionalización.

El objeto de indagación de este artículo consiste en analizar el proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, centrándonos en los principios, programas y políticas que subyacen a la gestión social de la infancia a partir de la implementación de la nueva ley provincial de protección integral (ley 13.298 y concordantes). Para tal fin, pretendemos poner en articulación, debate y/o tensión las formas de concebir las políticas sociales dirigidas a la infancia en un marco discursivo dominante de derechos y su vinculación con actores, condiciones, contextos y programas concretos dirigidos a esta población.

2.- Políticas sociales y derechos de los niños/as: algunos ejes de análisis

Tomaremos como ejes de análisis para explorar los modos que adquiere la institucionalización de los derechos de los niños y niñas: por un lado, una interpretación constructivista de las políticas sociales que implica entenderlas en constante interpretación y redefinición por parte de actores y contextos específicos. Por otro lado, asumiremos una perspectiva antiesencialista y crítica sobre los derechos, para luego ver la vinculación singular entre ambos ejes.

Respecto del primer eje, nuestro punto de partida es el discurso de las políticas sociales que entendemos abarca tanto una dimensión simbólica como prescriptiva, al delimitar las acciones posibles, las soluciones imaginadas, el sentido común institucional y las modalidades dominantes en que se conciben los problemas (Llobet y Litichever, 2009). Ello así en tanto las políticas sociales para la infancia y la adolescencia son normativas pero a la vez son un campo

⁵Según información oficial contenida en el documento constitutivo del observatorio social, diciembre de 2010. Publicado en <http://www.catspba.org.ar/v3/intranet/cms/upload/Observatorio%20social.doc>

de disputa para la interpretación de necesidades tanto política como simbólica (Fraser, 1991; Llobet, 2008, 2009).

Asimismo, partimos de entender que las políticas sociales dirigidas a la infancia se vinculan de modo directo con las modalidades de gestión de la desigualdad y la ciudadanía infantil. (Llobet, 2008). Resulta pertinente así abordar la tensión planteada entre dos dinámicas centrales. Por un lado, la inclusión de los niños/as, en tanto extensión de los derechos humanos a esta población desafiando las presunciones de la “diferencia” de los niños/as y las prácticas excluyentes basadas en la edad. Por otro lado, el reconocimiento que destaca el status particular de la niñez como colectivo con formas específicas de vulnerabilidad, intereses y titularidad de derechos, visualizando a la infancia como una población prioritaria en materia de protección e intervenciones especiales (White, 2002). Ello teniendo en cuenta además la tensión inmanente entre el reconocimiento y la distribución (Fraser, 1996) así como entre la reproducción social y las necesidades de inclusión de las nuevas generaciones (Llobet, 2008 y 2010).

Con respecto al segundo eje, nos interesa explicitar un análisis crítico, no estático y antiesencialista, de los derechos y su vinculación con las políticas sociales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes.

De este modo, partimos de considerar que el derecho tiene una doble función: por un lado actúa como reflejo de las definiciones sociales, y por otro lado, a través del derecho se definen y regulan realidades sociales, lo que permite producir y reproducir el orden social y garantizar su continuidad (James y James, 2004: 68). Asimismo, el derecho es entendido como mecanismo de integración social. Se trata entonces de asumir al derecho como un sistema ordenador a la vez que cambiante (James y James, 2004: 51).

Partiremos también de considerar a los derechos no como entelequias inmutables e ahistóricas sino como productos históricos, resultados de luchas sociopolíticas concretas y situadas (Tilly, 2004).

En este punto, consideramos que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aparece como el hito más importante del proceso de globalización del ideal occidental referido a la posición del niño en la sociedad contemporánea (Pilloti, 2001: 13), con la particularidad de imponer sus lineamientos centrales a la legislación y organización de las políticas públicas de los países que adscriben a la misma⁶ (Barna, 2009). Proceso que no es

⁶ La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño es uno de los instrumentos jurídicos internacionales de mayor aceptación mundial en tanto todos los países, con excepción de Somalia, Timor Oriental y los Estados Unidos de Norteamérica, la han ratificado.

ahistórico ni apolítico sino que por el contrario forma parte del proceso de dominación que implica la implementación a nivel global del régimen de los derechos del niño, elaborado desde los centros hegemónicos de poder internacional (Hart, 2006; Pupavac, 2001 en Barna, 2009).

Por otra parte, es importante advertir también cómo en el campo de la infancia (tanto en el ámbito académico como en el de las políticas sociales) ha prevalecido una visión hegemónica acerca del enfoque de derechos del niño como intrínsecamente emancipador y analíticamente incuestionable, invisibilizándolo así como supuesto y dificultando la posibilidad de incorporarlo a un análisis crítico (Barna, 2009). Esta aceptación ciega del efecto benefactor de la retórica de los derechos ha implicado asimismo un doble movimiento simultáneo: por un lado, genera un amplio acceso al sistema legal formal, y por el otro, la desvalorización o desjerarquización de otras formas de resolución de conflictos, reforzando la centralidad del sistema jurídico. (Brown y Williams, 2003: 9).

Es por ello que intentaremos aquí analizar esta institucionalización de los derechos de los niños y niñas con una lente analítica crítica. Partiremos de esta manera, de adherir a un enfoque no esencialista de los derechos del niños y niñas, a partir del cual, más que preguntarnos por si la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño es correctamente aplicada o si los derechos de los niños son compatibles con patrones culturales locales, apuntamos a indagar las múltiples perspectivas que pueden implicar, aún cuando sean contradictorios (Reynolds, Nieuwenhuys, y Hanson, 2006).

En otro orden de ideas, nos parece importante poner el foco en los derechos en tanto los mismos aparecen como uno de los mecanismos claves para poner en escena los determinantes culturales que construyen infancia. En efecto, es a través del derecho que las vidas cotidianas de los niños y niñas como tales son construidas y reguladas. (James y James, 2004). Consideramos, en este sentido, que el derecho provee un espejo institucional altamente significativo respecto de la construcción social de la infancia, al reflejar la política social y las perspectivas adultas que subyacen a la ley (James y James, 2004: 75). Esto nos conduce a afirmar a la vez que por ser el derecho una institución creada por adultos, es inevitable que regule también a los niños y a la infancia, como parte de la respuesta adulta al desafío de imponer *orden* sobre las amenazas y potencialidades de la niñez.

Es en esta dirección que nos resulta de interés analizar la vinculación de las políticas sociales con el proceso particular de institucionalización de los derechos de los niños en un contexto y

momento específico, cual es el de la provincia de Buenos Aires al momento de implementación del sistema de protección de derechos.

3.- El sistema de protección de derechos de la infancia en la Provincia de Buenos Aires.

En este apartado trataré de hacer un recorrido (sintético y recortado) por el proceso de institucionalización del enfoque de derechos en la provincia de Buenos Aires, con posterioridad a la sanción de las leyes locales de protección integral, así como sobre los principios, dispositivos y programas sociales dirigidos a los niños y niñas a partir de su implementación, intentando hacer visible el carácter heterogéneo y multívoco del proceso.

Luego de la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la mayoría de los países de América Latina comenzaron a sancionar su propia legislación, referida a la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. 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, 1995; Segato, 2004), postulan un pasaje del denominado enfoque de “la necesidad” a otro sustentado en “los derechos”, proponer al niño ya no como “objeto de intervención tutelar”, sino como “sujeto de derechos”, brindando una protección integral al niño, niña y adolescente.

En esta línea, en el año 2005 se sancionó a nivel nacional la ley Nro. 26.061, y ese mismo año⁷, la provincia de Buenos Aires, sancionó una ley local específica (Nro. 13.298) denominada de “*Promoción y Protección de los Derechos del Niño*”⁸.

Hasta entonces la provincia de Buenos Aires se regía por el decreto-ley Nro. 10.067, sancionada a fines de la última dictadura, y la modalidad de intervención del estado provincial respecto de las problemáticas de la infancia podrían caracterizarse como “típica” del *campo de la minoridad*. En efecto, se combinaba la caracterización de un sector de la infancia como víctima de abandono material y moral, con una instancia de política pública con dinámica y características propias, separadas de las políticas sociales diseñadas para el universo infantil. Existía además una centralidad del poder judicial, con funciones más amplias aún que las que otorgaba la ley nacional ya que su competencia alcanzaba no sólo cuestiones relativas a la protección asistencial de los niños/as sino también aquellos casos donde los niños y niñas

⁷La 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.

⁸Esta ley ha sido reglamentada por el decreto Nro. 300, y es complementada por otras leyes como la ley provincial 13.634 (que crea el fuero de familia y el de responsabilidad penal juvenil) y otras leyes concordantes (13.645, 13.797, 13.772, 13.821, entre otras).

resultaran víctimas y/o infractores de delitos, incluyendo también algunas competencias relativas al derecho de familia (patria potestad, adopción, etc. para algunos casos).

En materia de políticas sociales, la *minoridad* era objeto de preocupación de organismos que sufrieron varias modificaciones a lo largo del tiempo pero que se destacaban por su centralización hacia toda la provincia con distintos grados de autonomía y jerarquización (subsecretaría de minoridad, consejo del menor, según el momento histórico) que a su vez evidenciaba una clara separación institucional entre las prestaciones a niños en riesgo por medio de la ayuda a su familia (vía ministerio de familia o consejo provincial de familia y desarrollo humano según el momento) y de las políticas dirigidas a niños institucionalizados (debiendo resaltarse que el 94,5 % de los recursos se ocupaban en el sistema internativo). (Oyhandy, 2004).

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

La ley 13.298, por su parte, se sanciona, luego de arduos y acalorados debates entre múltiples actores⁹, con el fin de generar un cambio estructural en la política de infancia provincial¹⁰, diseñando para tal fin 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).

⁹Existen 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. Sólo mencionaremos brevemente, que previo a la sanción de la ley 13.298 hubo un intento previo de sanción de una ley de protección integral, que fue la ley 12.607, en el año 2000. Esta norma fue suspendida en el año 2001 por la Suprema Corte Provincial luego de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el procurador general de la Suprema Corte alegando, esencialmente, la limitación ilegítima de las funciones del ministerio público de menores. Dos años después el máximo tribunal rechaza el planteo de fondo del recurso, no obstante lo cual la legislatura provincial en esta ocasión es la que decide suspender nuevamente la mencionada ley. En ese ínterin se presenta otro proyecto, el de la ley 13.298, que también sufrió similares avatares, ya que al día posterior a la entrada en vigencia de la ley, la procuradora de la suprema corte de justicia solicita nuevamente la suspensión de la ley mediante una medida cautelar alegando entre otras razones la falta de reglamentación y articulación para la transición, así como la ausencia de creación de órganos administrativos competentes y de recursos financieros. Para alcanzar la vigencia esperada, en el intermedio de la suspensión, el poder ejecutivo reglamenta la ley a través del decreto 300 y se sanciona la ley 13.634 lo que pone fin a la controversia, declarándose abstracta (Guemureman y Azcarate, 2005; López, 2008). La ley 13.298 entra finalmente en vigencia el 17/4/2007.

¹⁰Es importante aclarar que en este trabajo colocaremos nuestro foco en la implementación del sistema de protección de derechos y los programas sociales vinculados a éste, razón por la que omitiremos toda referencia al sistema de responsabilidad penal juvenil, que entendemos merece un estudio aparte.

De esta normativa se desprenden algunos elementos que aparecen como centrales, configurándose como un frente discursivo con rasgos específicos (Villalta, 2010). Estos elementos podrían resumirse en: a) la idea del niño como sujeto de derecho, b) la noción de corresponsabilidad, c) La “localización” de las políticas de infancia; d) El establecimiento de un sistema de protección integral de derechos e) La intervención a partir de la vulneración o amenaza de vulneración de derechos; f) La desinstitucionalización y la desjudicialización

Intentaremos hacer un recorrido por esos ejes mostrando, de modo incipiente y seguramente fragmentado, los debates y tensiones que tales ejes suponen al interior del proceso de institucionalización de derechos realizado en la provincia de Buenos Aires.

a) La idea del niño como sujeto de derecho.

La innovación más evidente que ha implicado la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y las legislaciones locales consecuentes, consiste en considerar a los niños como sujetos de derecho, condición que se materializa principalmente a través del reconocimiento de sus derechos de modo independiente a otros miembros de la familia, ya sean aquellos derivados de su condición de seres humanos en general, como aquellos que se derivan de su especificidad como niños y niñas. Podría decirse que tal consideración de los derechos específicos de los niños y niñas como sujeto autónomo y no como apéndices de la familia ha sido una de las grandes ventajas que han aportado los sistemas de protección de derechos, en tanto permite visualizar a los niños actores sociales concretos.

No obstante ello, la noción de niño como sujeto de derechos ha sido enunciada en la mayoría de las ocasiones como un significante vacío, carente de sentido fijo y unívoco (Llobet, 2007), lo que puede resultar útil en generar lógicas de exclusión a los sujetos que no se “ajustan” a ellas (Llobet, 2007 y 2009), dificultando además una mirada problematizadora y analítica crítica.

Esta cuestión se vincula estrechamente además con la noción de la *infancia universal*, lo que puede habilitar que se coloque idealmente a los niños/as por sobre cualquier grupo social, familia, estado, etc.; dificultando una mirada integral, interrelacionada e interdependiente (Vianna, 2002). De esta manera se puede esencializar una visión de la infancia al pretender universalizar un modelo de desarrollo de niñez, basado en el concepto de manejo de riesgo que, a su vez, enfatiza las causalidades individuales y la intervención profesional, y desestima la influencia de circunstancias de índole social, político y cultural (Pupavac, 2001:101 en Barna, 2009).

Así, si bien reconocemos que por un lado, la construcción de un frente discursivo respecto de los derechos de la infancia ha sido un arma fundamental para movilizar un apoyo político amplio y eficaz para dar visibilidad a las necesidades de este grupo poblacional, existe a la vez, un riesgo plausible de reificar el grupo objeto de las preocupaciones, alimentando imágenes que poco tienen que ver con la realidad, así como a considerar que existen sujetos con más merecimiento que otros a gozar y ejercer los derechos humanos. Esto podría generar, como consecuencia, el riesgo potencial de servir como muro de contención, haciendo más para excluir a los jóvenes que para incluirlos. (Fonseca y Cardarello, 2005).

En cuanto a este punto, podemos afirmar que algunos de los debates que surgen alrededor de esta idea de niño como sujeto de derechos en la provincia de Buenos Aires han implicado el hecho de repensar los alcances de la autonomía de los niños y adolescentes, la resignificación de los dispositivos de trabajo para con esta población, la inclusión ambivalente de las familias y/u otras instituciones cercanas al niño/a, así como la priorización del trabajo “caso a caso” que aportaría singularidad a la vez que puede posibilitar la despolitización de las necesidades, tal como lo veremos más adelante.

b) La noción de corresponsabilidad

Una de las nociones centrales en torno a las cuales se construye el sistema de protección de derechos es la de la co-responsabilidad entre distintos niveles y/o actores del mismo.

A nivel central de la provincia, la idea de co-responsabilidad se ve reflejada en la creación de la comisión interministerial, que se presenta como el espacio de encuentro y coordinación entre los diversos sectores gubernamentales cuyo objetivo base se define alrededor de la coordinación de políticas y optimización de recursos para asegurar el pleno goce de derechos mediante la elaboración de orientaciones y directrices de la política integral de derechos de los niños¹¹.

Esta idea de co-responsabilidad se manifiesta además en la aparición de otros actores con posibilidades de incidencia en las políticas públicas, mediante la creación de consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en cada municipio a través de los cuales se produce una disputa respecto de la “propiedad” sobre las voces auténticas para alzarse en este

¹¹La comisión interministerial funcionó de modo discontinuado en sus inicios, durante el año 2008 no mantuvieron ninguna reunión y a partir del 21/12/09 se volvieron a reunir, realizando dos encuentros más en el 2010 (1/7/10 y 27/8/10) y se espera que a partir del presente año tenga una regularidad trimestral. Participan actualmente de esta comisión la jefatura de gabinete de la provincia de Buenos Aires, el ministerio de salud, la dirección general de cultura y educación, el ministerio de seguridad, el ministerio de justicia, el ministerio de trabajo, la secretaría de derechos humanos, la secretaría de turismo, secretaría de deportes, instituto cultural y el ministerio de desarrollo social que preside la comisión.

ámbito¹². También en la creación de organismos específicos de incidencia a nivel central que otorga participación a la sociedad civil a través de las OSCs, la iglesia católica, los sindicatos y los colegios profesionales. Es el caso del observatorio social, establecido en la ley 13.298 y creado en el mes de diciembre de 2010.

Sin duda alguna en este marco se juegan, resignifican y disputan de modo constante las competencias, funciones y roles competencia de cada uno de los actores del sistema, que oscilan entre asumir obligaciones difusas y borrosas por un lado, y articulaciones favorables al ejercicio de los derechos, por el otro.

c) La “localización” de las políticas de infancia

Desde un proceso que ha permeado a las políticas sociales en general y de las cuales la política de infancia no estuvo exenta, en los últimos tiempos se ha colocado cierto énfasis en la necesidad de implementar la gestión local de las políticas de infancia.

Bajo esta idea de la necesidad de gestionar localmente los problemas de la niñez, y en oposición al tradicional centralismo que caracterizaban a las políticas de infancia hasta entonces, se crearon nuevos dispositivos de atención y protección a la infancia generada alrededor de los servicios zonales y locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Se trata de unidades técnico operativas ubicadas en la base del sistema: los primeros son de carácter provincial¹³, mientras que los segundos son de carácter municipal.

Para constituir los servicios locales, se realizó una desconcentración¹⁴ de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito municipal, invitando a éstos a adherir a la ley 13.298, a través de la creación de dispositivos específicos dirigidos a dar respuesta a la demanda de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes.

A su vez, los municipios adhieren a la ley mediante la suscripción de un “Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de

¹²Además de los representantes gubernamentales, los Consejos Locales están conformados por representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos, universidades, colegios profesionales, entre otros organismos (artículo 15, decreto 300). Actualmente existen 42 consejos locales conformados en los municipios de la provincia por múltiples organizaciones de base, comunitarias, OSC, eclesíásticas, gremios, etc. (Fuente: Revista Primer Tiempo. Publicación del Foro por los Derechos, año 3, nro. 12. Diciembre de 2010).

¹³Dependientes de la dirección de coordinación de los servicios locales y zonales, subsecretaría de promoción y protección de los derechos del niño, ministerio de desarrollo social de la provincia de Buenos Aires.

¹⁴Al respecto de la noción de desconcentración, es importante resaltar la existencia de un debate álgido iniciado con la sanción de la ley 12.607 que fuera luego suspendida y finalmente derogaba, donde el punto central de la discusión era si los municipios se responsabilizarían por completo de la situación de los niños y niñas de su territorio o si por el contrario, la provincia de Buenos Aires debía mantener una responsabilidad última frente a la implementación del sistema. En la ley 13.298 se opta por esta segunda alternativa, en tanto al hablar de desconcentración y no de descentralización, refiere que la autoridad última de aplicación es la provincia de Buenos Aires y no los municipios. Volveremos sobre este tema más adelante.

Derechos del Niño” con la provincia de Buenos Aires, a través del cual se obligan a promover en su jurisdicción la organización del *Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño* en el ámbito del Municipio, así como a utilizar al menos el 50 % del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por Ley 13.163 (ley que se sancionó con anterioridad a la ley 13.298 para poder dotar de institucionalidad al sistema)¹⁵, para la constitución del *Servicio Local de Protección de Derechos*. Una diferencia sustancial de esta ley con la derogada 12.607, es que esta nueva normativa no estipula como obligatorio el traspaso de los dispositivos de protección de la infancia a los municipios, sino que la deja supeditada a la voluntad y celebración de convenio de cada municipio con el gobierno provincial; tampoco se estipula una partida presupuestaria específica (López, 2008).

Sin embargo, debido a que la participación municipal es optativa, la recepción de fondos no ha implicado su efectiva participación y no ha habido hasta el momento acción alguna que exija el empleo de estos recursos en la efectiva construcción del sistema, lo que ha generado debates y tensiones particulares¹⁶.

Asimismo, es importante mencionar que esta nueva institucionalidad que se diseña desde la ley no es un proceso unilateral ni unívoco sino que es contestado, interpretado y redefinido por los agentes concretos del sistema. En efecto, existen 112 municipios a la fecha que han adherido a la ley 13.298, dentro de los 134 que conforman el territorio bonaerense¹⁷. A su vez, dentro de esos municipios, las formas de implementar el sistema han sido diversas y extremadamente heterogéneas: así, algunos municipios suscribieron el convenio e implementaron los servicios locales como instituciones / dispositivos nuevos en su municipios (uno o varios según el caso, descentralizados en varias localidades o no), otros municipios se diseñaron sobre la base de la dirección de infancia o minoridad preexistente; otros suscribieron la adhesión a la ley pero le brindaron una particular perspectiva proponiendo alternativas al diseño de la ley, poniendo énfasis por ejemplo en la universalización de las políticas de protección social¹⁸; otros montaron un servicio específico para la atención de demanda de vulneración de derechos a la vez que colocaron esfuerzos en trabajar la infancia como eje transversal, etc. Asimismo aquellos que no suscribieron la adhesión cuentan en la

¹⁵ Se trata de un fondo que se distribuye en los Municipios desde el año 2004, con criterios regulados para su distribución, debiendo destinarse el 80 % de ese fondo a la “...atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano”. (Ley 13.163)

¹⁶ Algunos actores del ámbito no gubernamental han planteado la necesidad que se dote al sistema de una partida presupuestaria específica.

¹⁷ Según información oficial contenida en el documento constitutivo del observatorio social, diciembre de 2010.

¹⁸ Es el caso de los municipios de Quilmes y Morón, por ejemplo.

mayoría de los casos con algún tipo de institucionalidad para atender la demanda de protección y restitución de derechos, y en general refieren que su rechazo a suscribir el convenio se vincula con cuestiones presupuestarias que el estado provincial no transferiría de modo reglado y equitativo¹⁹. Existen también algunos municipios que han suscripto el convenio y luego lo han dado de baja alegando razones presupuestarias y dificultades en la articulación política entre la provincia y el municipio²⁰.

Por su parte, los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos se establecen frente a la necesidad de garantizar por parte de la autoridad central la responsabilidad provincial en la implementación de la ley, responsables últimos de garantizar en territorio la correcta implementación del Sistema, en virtud de ser la instancia provincial (ministerio de desarrollo social), la autoridad de aplicación del sistema de protección de derechos, de acuerdo a la ley. Actualmente existen 25 servicios zonales, uno por cada región judicial²¹.

Las articulaciones entre los servicios zonales y locales tampoco resultan de carácter armónicas sino que por el contrario, resultan de carácter complejo y conflictivo, en tanto y en cuanto implican el desarrollo de relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales que no están exentas de diferencias en los criterios, matrices y modos de intervención respecto de la población beneficiaria, de acuerdo a las trayectorias institucionales, agentes que los conforman así como los contextos de aplicación.

Esta implementación, que en nada se asemeja a un proceso unívoco y uniforme, refleja como hemos demostrado, una alta heterogeneidad y singularidad, lo que ha conllevado una disputa y reordenamiento dinámico permanente respecto de las competencias, atribuciones y responsabilidades del nivel central y de los municipios²².

¹⁹ Es el caso del municipio de San Martín, por ejemplo.

²⁰ Es el caso del municipio de La Plata, por ejemplo.

²¹ En un primer momento, la resolución 166/2007 creó y dotó de competencia territorial a los órganos que representarían en la provincia a la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño y en quienes se desconcentraría objetivos y acciones: Servicios Zonales, Casas de Abrigo y Centros de Referencia. La competencia de los servicios zonales coincidían con las Regiones Educativas establecidas por la Dirección General de Cultura y Educación (en la decisión de pretender que el acceso al sistema de protección de derechos sea a través de una política universal, como la educación. Posteriormente, esta competencia fue modificada. Así, la resolución nro. 80/10 del Ministro de Desarrollo Social, estableció una nueva competencia territorial de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, reemplazando la transición inconclusa hacia las Regiones Educativas que establecía la resolución 166/07 y retrotrayendo la competencia a las Regiones Judiciales, por no resultar la primera operativa en términos de implementación de la ley 13.298. Fuente: <http://www.catspba.org.ar/v3/intranet/cms/upload/Observatorio%20social.doc>.

²² Esta relación provincia-municipios enfrenta además otras cuestiones de índole más general, ya que existe una fuerte regionalización de carácter desigual que fomenta algunas zonas en detrimentos de otras, en tanto la municipalización de las políticas sociales han sido atravesadas por fuertes desigualdades de índole social y económica. En efecto, las funciones de protección social y de derechos habían quedado por fuera de las competencias tradicionales de los municipios de la provincia de Buenos Aires, generalmente circunscriptas a

Por último, este eje abarca también la problematización sobre las modalidades de intervención y/o dispositivos concretos que se diseñan para intervenir con la población beneficiaria, así como los profesionales que se consideran idóneos para satisfacer las necesidades / derechos de los niños y niñas. Así, si bien la ley 13.298 establece los modos de integrar el equipo interdisciplinario necesarios para la conformación de los servicios locales (según la misma se estima que los servicios locales tienen que estar conformados por al menos un abogado, un trabajador social, un psicólogo y un médico), en la práctica se generan disputas, debates, y apropiaciones locales que logran resignificar esa conformación²³.

En cuanto a los dispositivos, ya hemos mencionado con anterioridad, la priorización del trabajo *casuístico*, que también ha sido una de las banderas enarboladas contra la intervención masiva y despersonalizada pero que apareja ahora nuevos problemas: la despolitización y la tecnificación evidenciadas por la exaltación del discurso experto para la resolución de casos individuales a la vez que la ausencia de problematización de las condiciones socioeconómicas generales.

d) El establecimiento de un sistema de protección integral de derechos

A través de esta norma se creó el 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)²⁴.

Es importante mencionar que estos sistemas no se crean en el vacío, sino que se plantean como subsidiarios de las políticas y programas destinados a la protección social, universal o focalizada de la niñez.

Se entiende, en efecto, que una parte fundamental de las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia las constituyen las políticas universales (como educación y salud) y las focalizadas (destinadas al abordaje de problemáticas y protecciones específicas dirigidas a la niñez), que son las que se encontrarían en la base del sistema. Sin éstas el sistema de

cuestiones de asistencia social directa, encontrándose con el desafío de asumir nuevas funciones con distintos y heterogéneos grados de capacidad, institucionalidad y trayectorias previas.

²³En efecto, en la mayoría de las jurisdicciones, la figura del médico se ha considerado innecesaria y se han comenzado a incluir algunas otras disciplinas, como la sociología y la antropología, etc. Que en la mayoría de los casos se halla vinculado con interpretaciones singulares respecto de “lo que tiene que ser un servicio local”

²⁴Se establece además que para el logro de sus objetivos el sistema de promoción y protección integral de los derechos de los niños debe contar con los siguientes medios: políticas y programas de promoción y protección de derechos; organismos administrativos y judiciales; recursos económicos; procedimiento y medidas de protección de derechos (art. 15, decreto 300).

protección de derechos termina por constituirse en la única herramienta de protección y como es casual que suceda, los dispositivos locales se verán sobrecargadas e imposibilitados de cumplir su rol como organismo de protección subsidiario.

En este artículo nos referiremos específicamente a las políticas dirigidas a la niñez surgidas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que se definen por su abordaje desde una concepción de protección de derechos.

Para llevar adelante el sistema de protección de derechos, la provincia de Buenos Aires (según información oficial extraída de la página web del gobierno provincial) cuenta además con diez programas sociales oficiales dirigidos a los niños/as y adolescentes, dependientes de la subsecretaría de niñez y adolescencia.

El listado de programas, de acuerdo a la página web del Ministerio de Desarrollo Social, dirigidos a los niños, niñas y adolescentes comprende:

- 1.- Programa de Abordaje Múltiple para Niños, Niñas y Adolescentes, La Plata, a través del cual se instrumentan modelos de intervención interdisciplinaria para el abordaje integral de las problemáticas de infancia y adolescencia, brindando servicios de psicología y psiquiatría, medicina general y odontología.
- 2.- Servicio de Atención Terapéutica Integral, La Plata, que brinda atención psicoterapéutica ambulatoria a niños de hasta 14 años de edad y sus referentes familiares, con derechos vulnerados en abuso sexual infantil.
- 3.- Centro de Tratamiento y Atención Integral, La Plata, donde se brindan talleres artísticos destinados a niños y adolescentes que se encuentren con sus derechos vulnerados.
- 4.- Servicio Educativo de Apoyo Escolar Externo "Puertas Abiertas". La Plata. Atención de niños y adolescentes provenientes de instituciones programas dependientes de la subsecretaria, y con apertura a la comunidad.
- 5.- Servicio de Asistencia Familiar. La Plata. Apoyo y orientación familiar dirigido a niños y adolescentes.
- 6.- Centro Terapéutico Diurno, La Plata. Espacio de talleres terapéuticos de estimulación y trabajo grupal asistencia y capacitación a instituciones.
- 7.- Programa de Autovalimiento en la Crianza. Hogar Evita – Centro de Día – La Plata. Establece un andamiaje de sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos que presenten dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza (salud, educación, alimentación, malos tratos).

8.- Programa de Autovalimiento Juvenil (PROA). La Plata y Lomas de Zamora. Conformación de equipos con capacidad de articular recursos zonales que permitir acompañar procesos de jóvenes desde los 16 años que necesitan armar un proyecto de vida autónoma y no cuenten con otra alternativa familiar o institucional²⁵.

9.- Programa "Barrio Adentro", Altos de San Lorenzo, La Plata. Intervención comunitaria que favorece la inclusión social de jóvenes menores de 18 años que atraviesen situaciones en conflicto con la ley y/o vulnerabilidad social a través de una gama de dispositivos que contempla los distintos niveles de prevención y los procesos de responsabilización.

10.- Programa de Becas Niñez. Asignación de 2500 becas de \$ 350, de duración anual para que se eviten internaciones y se promuevan egresos de instituciones en el caso de niños y adolescentes con sus derechos vulnerados²⁶.

Tal como se observa, estos programas se encuentran en su mayoría localizados centralizadamente en la ciudad de La Plata y abarcan distintas problemáticas focalizadas, prioritariamente de carácter terapéuticas o individualizadas, tales como dispositivos de intervención disciplinaria, psicología, psiquiatría, atención psicoterapéutica, dispositivos pedagógicos especializados, apoyo escolar, apoyo y orientación familiar, autovalimiento en la crianza y juventud y becas que promueven la desinstitucionalización. Se trata en efecto, de aquellos programas que no resultaron objeto de descentralización y permanecieron bajo la órbita provincial.

Merece incluirse aquí también los dispositivos institucionales para dar respuesta a las medidas excepcionales de protección de derechos que implican la separación del niño/a del grupo familiar (llamadas medidas de abrigo en la legislación local) para los cuales la provincia posee 12.500 plazas en 700 instituciones oficiales y privadas, de acuerdo a diferentes modalidades y dispositivos que incluyen hogares diurnos, convivenciales, comunidades terapéuticas, clínicas psiquiátricas, entre otros.

Otro programa que merece destacarse es el programa de responsabilidad social compartida "Envió", creado en el año 2009, que si bien no depende de la subsecretaría de niñez y adolescencia sino directamente de la unidad ministro del Ministerio de Desarrollo Social, se postula como un programa destinado a ser un complemento de los servicios locales y por ende, del sistema de protección de derechos²⁷. Se trata de un programa dirigido a niños,

²⁵ Este programa según información recabada en entrevistas a actores del sistema, dejó de funcionar a mediados de abril del corriente año.

²⁶ Fuente: http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/ninez_adolescencia/programas/17hogares.php

²⁷ Actualmente existen 52 sedes del programa en funcionamiento en 26 municipios, aquellos que superan los cien mil habitantes y que corresponden a la primer etapa de implementación.

adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social de la Provincia de Buenos Aires y el objetivo esencial consiste en conectar a los jóvenes con el sistema educativo y/o laboral según el caso, apareciendo en escena también actores generalmente olvidados como son las empresas²⁸.

Nuevamente es importante poner sobre el tapete no solamente la necesidad de integración de las políticas universales con las políticas focalizadas dirigidas a la niñez, sino más aún, de pensar en instituir programas de desarrollo socioeconómico local que pongan en primer plano las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes y de la comunidad en general.

e) La intervención a partir de la vulneración o amenaza de vulneración de derechos y las estrategias para su reparación

Otro lema central de la bandera de la *protección integral* ha sido la instauración de un sistema que funcione ya no a raíz de una situación irregular o de riesgo, sino a partir de la vulneración o amenaza de vulneración de algún derecho.

A partir de la creación a nivel central del REUNA (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia)²⁹, se han comenzado a efectuar análisis preliminares sobre los programas y políticas dependientes de la subsecretaría relativos a la protección y/o restitución de derechos de niñas y niños.

En el informe preliminar que abarca las acciones realizadas entre el 1/9/09 y el 1/6/10³⁰, se destaca que las problemáticas que aparecen como de prioritaria intervención, en particular para adoptar las medidas excepcionales de protección de derechos (llamadas abrigos, en la terminología local provincial) son las de violencia infantil (48%)³¹ y las modalidades de

²⁸ Existen dos modalidades del Programa Envión: envión educativo y envión de vida (prevención de adicciones). La propuesta de envión educativo tienen dos modalidades, la primera para los jóvenes que aún asisten al sistema educativo y que están en riesgo de deserción. La segunda, se proponen acciones específicas destinadas a jóvenes de entre 18 y 21 años, que por sus trayectos de vida, ya no pueden lograr su reinserción al sistema educativo. Para estos jóvenes, se ofrece el desarrollo de módulos intensivos de formación en oficios, con complemento de horas cátedras en disciplinas básicas. De este modo se espera potenciar en los jóvenes, las aptitudes y actitudes para el trabajo, desde una formación integral que potencie sus oportunidades en el diseño de proyectos de vida.

²⁹ De más está decir que la construcción de esos datos merecería un análisis pormenorizado. Pero aún conociendo el sesgo que podrían tener estos datos, entendemos que permite visibilizar y poner en discusión algunas cuestiones.

³⁰ Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Niños-Niñas-Adolescentes y Derechos Vulnerados. Algunas intervenciones tendientes a la restitución de los Derechos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Informe preliminar confeccionado a partir del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia publicado en http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/actividades%5Ceventos_especiales%5Canexo_osl_reuna.pdf. Junio de 2010.

³¹ Dentro de la categoría de violencia infantil se incluye el maltrato físico y psíquico, la negligencia y el abuso sexual.

solución de tales problemáticas se dirigen a la colocación de niños, niñas y adolescentes en instituciones oficiales o conveniadas.

Llama la atención que las intervenciones profesionales desde un marco discursivo de derechos giren centralmente alrededor de situaciones que se expresan en casos individuales y relacionados casi exclusivamente con aspectos relacionales y familiares y sin una problematización explícita respecto de la desigualdad social por la que atraviesan los niños y niñas.

Nos preguntamos sobre las posibilidades efectivas de lograr una reparación integral, que contemple las situaciones de inequidad social, al basarse generalmente en estrategias de resolución de casos. Creemos en esta línea al igual que Guendel (2000), que resulta muy limitado pensar en una política de atención y de promoción de los derechos humanos sin contemplar el problema de la desigualdad en un sentido general.

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

f) La desinstitucionalización y la desjudicialización

Si ha existido una bandera que se ha enarbolado desde el frente discursivo que demandó la instauración de un sistema de protección de derechos, ha sido el reclamo por la desinstitucionalización y la desjudicialización.

En cuanto al primer punto, algunos datos arrojados por el REUNA revelan que de las 1565 medidas de protección de derechos adoptadas desde el sistema de protección de derechos (que han implicado separación del grupo familiar), 293 han sido con acuerdo de los padres y/o niños (19%) y 1272 a través de medidas de abrigo (81%).

De esas medidas, el 67,2 se han aplicado en ámbitos institucionales mientras que sólo el 32,8% se han aplicado en ámbitos familiares alternativos (familia extensa, familias de acogimiento, etc.).

La misma subsecretaría de niñez y adolescencia provincial reconoce en ese informe lo preocupante de ese dato que, frente al emblema desinstitucionalizador, paradójicamente terminan por reproducir elevados niveles de institucionalización de los niños y niñas.

Un análisis muy preliminar y hasta superficial nos sugiere varias cosas. Por un lado que los recursos que se destinan a la institucionalización de los niños y niñas es sustancialmente superior a los programas de fortalecimiento de ingreso familiar para evitar la institucionalización y promover egresos (sólo se menciona la existencia de 2500 becas -las *becas niñez*- para toda la provincia para evitar internaciones o promover egresos; frente a la cobertura de 12.500 vacantes convivenciales o terapéuticas).

En cuanto al segundo punto, otro de los emblemas fuertes del frente discursivo de protección integral de la niñez, esto es la desjudicialización, entendemos que merece un estudio pormenorizado y detallado que no puede ser tratado en este trabajo.

Simplemente diremos que las modalidades de vinculación entre algunos sectores del poder ejecutivo y otros sectores del Poder Judicial no hacen sino poner sobre el tapete los debates, conflictos y tensiones entre los diferentes actores que integran el sistema de protección de derechos. Ello así por cuanto la reorganización de competencias y de entramados y circuitos institucionales, han implicado la sustracción de la esfera judicial de situaciones originadas en la carencia de recursos económicos para que sean atendidas por otros organismos, con objetivos de inclusión. (Villalta, 2010). En efecto, como se ha afirmado, en este álgido debate lo que se disputa es quién, en definitiva, es el legitimado para la adopción de las medidas de protección de derechos que implican la separación del niño de su ámbito familiar, situación que refleja la tensión inmanente al campo de las políticas de infancia que implica pensar por un lado, que es lo que se considera mejor para los menores, y por otro lado, quiénes son los mejores organismos calificados para intervenir en esta problemática. (Villalta, 2010).

4.- Notas preliminares sobre el sistema de protección de derechos bonaerense

Los procesos de institucionalización de los derechos en las políticas de infancia no son sino un modo de interpretar las necesidades de la población infantil. Como ya hemos dicho con anterioridad, tales necesidades no están establecidas de antemano sino que se encuentran en permanente contienda.

Asimismo, las políticas sociales dirigidas a las niñas, niños y adolescentes, se entrelazan con discursos particulares sobre infancia, responden a eventos sociales y encarnan posiciones

ideológicas específicas, combinándose para reproducir una forma particular de infancia (James y James, 2004)

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

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes no son de hecho, como ya lo hemos mencionado, un ideal abstracto, al que las prácticas sociales concretas deben acercarse, sino, que se trata de un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Scott, 1999; Rockwell, 1996). En el caso se trata de la implementación de políticas, programas, dispositivos, leyes, resoluciones, actos e intervenciones que dan forma y recrean el sentido y práctica de los derechos de los niños del territorio bonaerense³².

Consideramos que existe una tensión irresoluble entre reconocimiento e inclusión -las dos fases de la justicia social tal como lo entiende Fraser (1991)- que es necesario resaltar. En el caso de las políticas y programas analizados parecen acentuarse con mayor énfasis en la primer dimensión, articulando el discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes con perspectivas individualistas que resultan implícitamente contradictorias de la propia perspectiva de derechos (Llobet, 2009).

En efecto, tanto los dispositivos específicos dirigidos a la protección y/o restitución de derechos (que giran alrededor de los servicios locales y zonales y que son considerados como un dispositivo subsidiario a las políticas y programas dirigidos de modo directo o indirecto a la niñez) como los programas sociales destinados a los niños y niñas considerados desde su aspecto integral e interrelacional, plantean la existencia de dispositivos y programas que suponen centralmente alguna forma de reparación de la dimensión relacional, mediante vías supletorias o suplementarias (Llobet, 2009), ya sea mediante orientación familiar y/o

³²Ello sin dejar de mencionar que el presente trabajo se ha focalizado sobre el discurso de las políticas y programas dirigidas a niñas y niños en su vinculación con la protección de derechos. En un futuro cercano se espera complementar este trabajo con el análisis de los modos de implementación de los derechos en espacios contextualizados, desde el marco de un enfoque relacional, a través de la interacción entre agentes profesionales, beneficiarios y otros actores que aparezcan como relevantes.

terapéutica como mediante el ingreso al circuito de la convivencia en hogares convivenciales, comunidades terapéuticas y dispositivos pedagógicos focalizados.

Este acento en el aspecto familiar y relacional evidencia además una ausencia de políticas y programas destinados a gestionar la desigualdad socioeconómica y etaria por la que atraviesan los niños y niñas, ya que la misma, en los casos en que es mencionada, sólo se toma como una variable constante que no puede ser modificada, sino que forma parte del contexto en el que se dan las políticas, generando un círculo vicioso de exclusión. (Llobet y Litichever, 2009).

La falta de consideración de la vinculación de las políticas y programas sociales con la desigualdad produce además un efecto de despolitización de las necesidades que se obtiene al tratar a los problemas de justicia como problemas de individuos, a través de la patologización de los mismos como resultado de su tratamiento vía un “discurso experto” (Llobet, 2009; Fraser, 1991). Esto denota a su vez la presencia de un paternalismo subyacente que sustituye la autoridad paterna por la experta (Pupavac, 2001). Así como una disputa permanente sobre quiénes resultan los más legitimados para entender en la *cuestión social* de la infancia (Villalta, 2010).

En otra dirección, se puede advertir que las transformaciones en la concepción del objeto de las políticas sociales dirigidas a niñas, niños y adolescentes apuntan 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).

En el sistema de protección de derechos el concepto central y articulador de la co-responsabilidad resulta permeable a esa tensión frente a la cual la responsabilidad central del estado en materia de protección social se vuelve difusa al existir distintos niveles y actores con funciones y roles no demasiado definidos, retornando en la mayoría de los casos a considerar a la familia (y otros actores como la difusa “comunidad”) como anclaje principal de la socialización de los niños y niñas. Esto podría a la vez vincularse con algún modo de debilitamiento de algunos roles otrora centrales del estado así como el reforzamiento de la vigilancia y control de las relaciones al interior de las familias. (De Martino, 2009). El control y la protección, la reproducción y la inclusión, no aparecen como dos pares de opuestos, sino que se articulan y aparentan formar un dispositivo de control y protección al mismo tiempo.

Se advierte también la particular imbricación del discurso de derechos con una fuerte presencia de una concepción despolitizada e individualista, que privilegia programas y políticas sociales destinadas a la transformación de los vínculos relacionales, así como a la lógica casuística individual de los dispositivos locales que no problematizan y más bien ocultan la dimensión de la desigualdad persistente por la que atraviesan niños y niñas.

Creemos en este sentido que al expandirse los derechos como manera privilegiada de gubernamentalidad mediante la judicialización de la política y las relaciones sociales, aumentan las posibilidades del abordaje individualizante del conflicto, vinculada a un modelo de justicia terapéutica, que transforma hechos en “sentimientos” y “vínculos” (Schuch, 2006).

5.- Comentarios finales

A lo largo del presente trabajo hemos intentado describir y analizar el proceso de institucionalización de los derechos en el ámbito de las políticas y programas sociales dirigidos a la protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires en los últimos años.

Pretendimos demostrar así la interconexión e interacción de los procesos legales que operan a diferentes niveles, analizando cómo la legislación de los derechos humanos de los niños y niñas, va encuadrando y dando forma a los órdenes normativos locales y cómo éstos, a su vez, resisten y se apropian de la legislación internacional. A su vez apuntamos a mostrar cómo los discursos normativos basados en estos derechos son producidos, traducidos y materializados en una variedad de contextos y cómo los actores significan, redefinen y se apropian de ese discurso que aparece como universalizante. (Segato, 2004; Scott, 1999).

Por último mencionaremos que este trabajo se ha centrado hasta aquí en el aspecto discursivo de las políticas y programas sociales dirigidos a los niños en un contexto determinado. Si bien consideramos que este análisis resulta útil para visualizar un panorama heterogéneo derivados del carácter simbólico y político de la interpretación de las necesidades que supone toda política social, nos interesa en un futuro cercano complementar este trabajo con un análisis pormenorizado y detallado de los procesos de implementación local específicos.

Creemos en esta línea que esto será posible mediante la exploración de las múltiples interpretaciones y negociaciones de sentidos que los actores sociales ponen en juego en un contexto concreto, entendiendo que tales intervenciones interpretan, concretizan y recrean la perspectiva de derechos de las niñas, los niños y adolescentes para los cuales son desarrolladas.

Bibliografía

- BARNA, Agustín (2009). La construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política. Presentación de una propuesta de investigación etnográfica sobre procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social. En CD del VI RAM - Reunión de Antropología del Mercosur. Buenos Aires.
- BELOFF, Mary (2002). Los equipos multidisciplinarios en las normas internacionales de las que surge el modelo de la Protección Integral de Derechos del Niño, *Revista Justicia y Derechos del Niño*, Nro. 4. Buenos Aires: UNICEF.
- BIANCHI, María del Carmen (1995): La implementación de políticas sociales. Unicef, Tegucigalpa.
- BROWN Wendy y WILLIAMS, Patricia (2003): La crítica de los derechos. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- CARLI, Sandra (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires. Miño y Dávila.
- CARLI, Sandra (2006). Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001). Figuras de la historia reciente en Carli, Sandra (comp) La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping, Editorial Paidós. Buenos Aires.
- COSTA, Mara y GAGLIANO, Rafael (2000). Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas. En Duschatzky, Silvia (comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, pp. 69-120. Buenos Aires: Paidós.
- DE MARTINO, Mónica (2009). Familias y protección social: diálogos entre el campo del Marxismo y Foucault. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 1, p. 43-53, jan./jun. 2009.
- DOMENECH, Ernesto y GUIDO, Liliana (2003). El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- 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.
- FOUCAULT, M. (1991) La gubernamentalidad, en *Espacios de poder*, Ed. La Piqueta, Buenos Aires.
- FRASER, Nancy (1991): “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991
- FRASER, Nancy (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de la justicia de género. *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, 1 (8).
- FRASER, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre editores. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Colombia.
- FRASER, Nancy (2006). La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. Centro de Documentación sobre la Mujer. Buenos Aires, Argentina.
- GARCIA MENDEZ, Emilio (1998). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En García Méndez, E.; M. Bellof. *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogota – Buenos Aires: TEMIS / Depalma.
- GARCIA MENDEZ, Emilio (1997). La Convención Internacional de los Derechos del Niño: Del menor como objeto de la compasión represión a la infancia adolescencia

como sujetos de derechos. En: *Derecho de la infancia/ adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral*. Ed. Forum Pacis, Ibagué.

- GARCIA MENDEZ, Emilio (1995). *Infancia: de los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- GUENDEL, Ludwig (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía.
- GUEMUREMAN, Silvia y AZCÁRATE, Julieta (2005): Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires.
- HART, Jason (2006). Saving Children: What Role for Anthropology?. En *Anthropology Today* 22 (1).
- HOLSTON, James y CALDEIRA, Teresa (1998) "Democracy, Law and Violence: Disjunctions in Brazilian Citizenship", in AGÜERO, Felipe and Jeffrey STARK (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami: North-South Center Press.
- JAMES, Allison y JAMES, Adrian L. (2004). *Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice*. UK, NY: Macmillan Palgrave.
- LESCOANO, 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.
- LLOBET, Valeria (2011, en prensa). Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990. Artículo enviado a Revista Kairos.
- LLOBET, Valeria (2010). Políticas de inclusión social para niñas/os y adolescentes en el contexto latinoamericano: una mirada desde la ampliación de ciudadanía y la inclusión social. Mimeo.
- LLOBET, Valeria (2009). Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento. Revista Investigaciones en Psicología. Año 14 Volumen 2
- LLOBET, Valeria (2008). Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos en Granda, Jorge (Editor) *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*, FLACSO Ecuador. Ponencia preparada para el congreso de 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- LLOBET, Valeria (2007). La Convención de derechos de niños, la ciudadanía y los chicos de la calle. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, Argentina.
- LLOBET, Valeria y LITICHEVER Cecilia (2009). Desigualdad e inclusión social ¿Qué proponen los programas de atención a niños, niñas y adolescentes? Arzate, Jorge: *Jóvenes y desigualdad*, Editorial Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México.
- LLOBET, Valeria y RODRÍGUEZ, José Antonio (2007): Los instrumentos de registro y monitoreo institucional como herramientas para la transformación de los programas sociales. Experiencia del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Argentina. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. vol.5 no.2 Manizales Jan./June 2007.
- LOPEZ, 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>

- LUCIANI, Leandro (2010): La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. Publicado en Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol 8 (2). Julio – dic- 2010.
- MAGISTRIS, Gabriela; LITICHEVER, Cecilia y LLOBET, Valeria (2010). Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional Interdisciplinario de Derechos Humanos y Sociedad Civil – III Seminario Internacional de Derechos Humanos. Montevideo, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010.
- OYHANDY, Ángela (2004), La infancia en riesgo: entre la caridad y la ciudadanía. Un estudio sobre la gestión de la infancia y la adolescencia en riesgo en la Argentina Contemporánea. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, julio de 2004.
- PUPAVAC, Vanessa (2001). “Misanthropy without borders: The international children’s rights regime”. En *Disasters* 25 (2). Oxford. Blackwell Ed.
- Reynolds, Pamela; Nieuwenhuys, Olga y Hanson, Karl (2006): Refractions of Children's Rights in Development Practice: A view from anthropology - Introduction. *Childhood: A Global Journal of Child Research*, Vol 13(3), Aug 2006, 291-302.
- SCHUCH, Patrice (2006): Direitos e sensibilidades: uma etnografia das praticas de justica da infanta e juventude. *Antropologia e direitos humanos*. Nro. 4. ABA (associação brasileira de antropologia) Ed. Florianópolis: Nova Letra.
- SCOTT, Craig (1999): Reaching beyond (without abandoning) the category of “Economical, Social and Cultural rights”. *Human Rights Quarterly*, Aug99, vol 21, Issue 3, pp. 633-660.
- SEGATO, Rita (2004). Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales en Cañón, Hugo Omar (org.): *Derechos Humanos: sistemas de protección*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.
- TILLY, Charles (2004): ¿De donde vienen los derechos?. *Revista sociológica*. Año 19. nro. 55. ps 273-300. mayo-agosto de 2004. México. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- UNICEF (2009): La nueva normativa de protección a la infancia y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. UNICEF - Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Publicado en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/proteccion_a_la_infancia_12_11.pdf
- VIANNA, Adriana (2002): Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância, en Lima, A. C. de S. (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Río de Janeiro, Relume-Dumará.
- Villalta, Carla (2010). “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”. *Estudios en Antropología Social* Vol.1 N°2, Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social (en prensa).
- WHITE, Sarah (2002): Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development. En *Journal of International Development* 14 (8).