

# Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014).

*Focusing on childhood and adolescents' rights: public policy paradigms and practices in Lomas de Zamora, Buenos Aires Province (2005-2014).*

## **Matías Mattalini**

Mg. en Políticas Públicas y Gobierno  
Programa Evaluación de Políticas  
Públicas para Fortalecer la Democracia,  
Universidad Nacional de Lanús  
mmattalini@unla.edu.ar

## **Fecha de recepción:**

29.8.19

## **Fecha de aceptación:**

13.12.19

## **Resumen**

En el campo de las políticas públicas para la infancia, se distinguen diversos paradigmas o modelos de abordaje. Se trata de representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época. En este trabajo adoptamos la postura de la convivencia de paradigmas asumiendo que, al explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones que trabajan para la infancia, emerge una pluralidad de prácticas que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad basada en la corresponsabilidad. Se presentan reflexiones que surgen a partir de una investigación que describe el recorrido del sistema de promoción y protección de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires, tomando a Lomas de Zamora como caso de estudio.

**Palabras clave:** convivencia paradigmática – prácticas institucionales – derechos – corresponsabilidad – niños, niñas y adolescentes.

**Abstract**

*There are different paradigms and perspectives within the field of public policies for childhood. They are based on social representations that become practices, devices and structures on child problems according to the dominant vision of each time. This paper assumes a position that combines different paradigms since, exploring the institutional everydayness of childhood organizations, a plurality of social practices emerges. These tend to set up from below an institutional scene grounded on co-responsibility. So, based on previous research, this article offers some reflections upon the local system which promotes and protects child rights in the province of Buenos Aires, taking Lomas de Zamora as a case study.*

**Key-words:** Paradigmatic coexistence - institutional practices - rights - co-responsibility - children and adolescents.

## **Introducción<sup>1</sup>**

Las modificaciones en la concepción del niño, niña o adolescente (NNA) a partir de la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) en 1989 representan el tránsito hacia un nuevo paradigma que implica una visión del Estado como garante y promotor de derechos. Esto es asumido en Argentina como la oportunidad para salir de la opresión y el control social que se efectuaba entorno a los “menores” y comenzar a posicionarse desde una perspectiva de derechos en búsqueda de la emancipación de la niñez (Barna 2012).

En esta dirección, la problemática de la niñez y la adolescencia -entendida como el conjunto de problemas y dificultades que impiden el pleno desarrollo del NNA- comienza a reinterpretarse en pos de su abordaje tanto en el plano nacional como local. En la provincia de Buenos Aires dicha problemática es asumida desde el año 2006, en gran medida a partir de nuevos organismos de intervención que configuran un sistema organizado

de prácticas: los llamados Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZ), impulsados desde el gobierno provincial, y los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SL) impulsados desde los gobiernos municipales. Ambos servicios comienzan a conformarse a partir de la promulgación de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (octubre de 2005) y la ley 13.298 (provincia de Buenos Aires) de Promoción y Protección de Derechos de los Niños (enero 2005). Cabe destacar, también, la creación de los Consejos Locales (CL) a partir del Decreto 300/05. Dichos Consejos son órganos de cooperación y participación de instituciones públicas y privadas inscriptas en un registro de organizaciones que realiza cada municipio que adhiera a la ley.

Los resultados de la investigación que aquí se presenta pretenden contribuir al análisis de los distintos abordajes de las situaciones de vulneración de derechos de los NNA a partir de la intervención de los SZ y los servicios locales (SL), así como del accionar de los CL. Dada la necesidad de acotar la investigación en pos de su viabilidad elegimos el municipio de Lomas de Zamora como caso de estudio en función de dos premisas: en primer lugar, es uno de los municipios que mayor cantidad de sedes descentralizadas de SL –poseía 11 en el momento de realización del trabajo de campo (años 2013 y 2014)–; en segundo lugar, Lomas de Zamora cuenta con una cantidad considerable de hogares convivenciales y centros de día convenidos con el Estado provincial; es decir, es uno de los que más becas reciben de éste.<sup>2</sup>

La investigación adoptó una perspectiva cualitativa buscando comprender las decisiones y acciones que van configurando las prácticas institucionales y el entramado de relaciones en las diversas intervenciones. El trabajo de campo consistió en la realización de trece entrevistas a actores clave (trabajadores de los servicios y educadores populares) y siete instancias de observación participante en los SL, el CL y en dos organizaciones de la comunidad.<sup>3</sup> Finalmente se utilizó la técnica del análisis documental aplicada a investigaciones previas de autores dedicados a la temática y al material provisto por los entrevistados (en total se recabaron dieciocho documentos para el análisis).

La hipótesis sostuvo que el modo de intervención que se propone a partir de la irrupción del sistema de promoción y protección de derechos tiene lugar en medio de una convivencia paradigmática. Dicha convivencia se manifiesta en las representaciones sociales de la infancia, en las estrategias de abordaje por parte del Estado y de las organizaciones comunitarias, en las relaciones interinstitucionales e intersectoriales y en las prácticas y decisiones cotidianas.

En este artículo describimos, en primer término, la constitución histórica de cinco paradigmas de políticas de infancia como marco teórico del estudio. Luego profundizamos en el paradigma de protección y promoción de derechos desarrollando sus orígenes y la

creación del sistema en la provincia de Buenos Aires. Finalmente presentamos algunas reflexiones sobre la base de evidencia empírica surgida del trabajo de campo teniendo como guía la afirmación de nuestra hipótesis.<sup>4</sup> Los datos y los casos que se expondrán contemplan tanto la voz de los trabajadores de los dispositivos estatales como la voz de los educadores populares de organizaciones de la comunidad.

## 1. Paradigmas de políticas sociales de infancia

En el campo de las políticas públicas para la infancia, se distinguen diversos paradigmas o modelos de abordaje. Se trata de representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época.<sup>5</sup> En América Latina y específicamente en Argentina podemos identificar, desde el punto de vista de las ciencias sociales y políticas, al menos tres posturas analíticas al respecto:

a) La postura de los polos opuestos. Es aquella que presenta en un polo al control, la tutela y la “Ley de Patronato”, y en el otro la protección, la asistencia, la promoción y la CIDN. Aquí prevalece un tipo de análisis más bien normativo-prescriptivo que se da, sobre todo, en torno a la jurisprudencia. Trata de instalar la necesidad de superar el paradigma de “situación irregular” pasando al de “protección integral”. (García Méndez 1995; Cillerero Bruñol 1999, entre otros).

b) La postura de la convivencia paradigmática. Sostiene que todos los enfoques conviven en la actualidad y están presentes en las políticas sociales de infancia a partir de las diversas representaciones sociales que se tiene de la misma. Predomina aquí un análisis técnico-político que trata de comprender la realidad y poder abordarla para tomar decisiones más consistentes. (vid entre otros Casas 2006; Mazzol, 2012).

c) La postura de la problematización de las prácticas cotidianas. Se afirma que la realidad es más compleja como para encasillarla en una visión paradigmática, y que es preciso revisar la experiencia y los abordajes de situaciones de vulneración de derechos. Se esboza así un análisis de corte etnográfico, en algunos casos psicosocial y en otros antropológico, de las prácticas institucionales cotidianas.

A partir de esta propuesta analítica se descubren estrategias y abordajes por parte de trabajadores y educadores, que transgreden lo prescriptivo y se presentan como prontas a transformar la realidad. (por ejemplo Llobet 2010; Barna 2009, 2012).

En este trabajo adoptamos la postura de la convivencia de paradigmas. Sin embargo asumimos que, a la hora de explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones, equipos y comunidades que trabajan desde y para la infancia, emergen una pluralidad de prácticas –muchas veces no registradas e incluso silenciadas– que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad de las políticas sociales de infancia basada en la corresponsabilidad y que, por lo tanto, es preciso rastrear y observar en detalle.

Cabe mencionar que existen distintas visiones a la hora de enumerar y describir los paradigmas que rigen las políticas sociales de infancia y distintas interpretaciones sobre los mismos. Desde una perspectiva integradora ponemos en dialogo diversos autores en función de comprender el trasfondo de cada paradigma y visualizar las prácticas que le son propias a cada uno de ellos. Aún así, creemos que esa descripción no bastará para interpretar lo que sostiene el andamiaje operativo de los abordajes de la problemática en cuestión. Más bien, nos servirá para situar las reflexiones sobre los dispositivos estatales y su relación con las diversas instituciones y organizaciones en un contexto de cambio en el modo de intervención.<sup>6</sup>

### **1.1 Situación irregular**

El paradigma de “situación irregular” emerge en Argentina hacia fines del siglo XIX y se consolida en los comienzos del siglo XX a partir de la Ley de Patronato impulsada por el entonces diputado Dr. Luis Agote. La situación de la infancia, por ese entonces, era crítica en varios sentidos. Demaría y Figueroa (2007) afirman que el Patronato de la Infancia de la ciudad de Buenos Aires internó entre 1880 y 1912 a 32.725 niños. En el mismo período murieron dentro de las condiciones de privación a las que eran sometidos el 51% de esos niños.

Sostienen que la Ley Agote se inspiró en las prácticas y criterios promovidos por el “Movimiento pro salvación de los niños” surgido en EE.UU y en los “médicos higienistas” que, presentados como “portadores del saber”, afirmarían que

el conventillo engendra seres anormales o de pocas luces que son los hijos de los inmigrantes o nativos que se despedían rápidamente de su infancia para ingresar a la manufactura o se incorporaban masivamente a los oficios callejeros. (Morlachetti, 2006).

En esta línea es sancionada en 1919 la Ley de Patronato de la Infancia N° 10.903. En sus fundamentaciones encontramos un discurso esclarecedor emitido por un legislador:

El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos... No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado".  
(Demaría y Figueroa, 2007).

En este sentido el niño no era considerado como portador de derechos; peor aún, no era considerado persona según la ley. Se da en este punto la máxima expresión del sistema tutelar.

La Ley de Patronato perdurará durante todo el siglo XX y los primeros años del XXI y marcará la intervención desde una perspectiva que promovía la institucionalización del "menor", el control social y la represión, si es que el Estado lo considerase oportuno y necesario. Así, se configuran una serie de prácticas que nacen de una representación social de la niñez como "delincuente y abandonada". Dicha representación se fue consolidando en el continente a través de distintos encuentros que se realizaron desde 1909 en adelante. Hubo seis Congresos Panamericanos que instalaron la idea de intervenir con recursos estatales en pos de modificar la "situación irregular" en la que se encontraban los menores. En septiembre de 1933 se lleva a cabo en Buenos Aires la Primera Conferencia sobre la Infancia Abandonada y Delincuente. La misma contó con la presencia de funcionarios de gobierno, jueces, legisladores, instituciones técnicas, hogares, representantes de la iglesia católica, secretarios católicos, colegios de abogados, etc. Tuvo como finalidad "aprobar bases de leyes nacionales y provinciales sobre la materia, creación de Tribunales de Menores, establecimientos para la protección de la infancia abandonada y delincuente".

Más allá de esta concepción del menor que triunfó a partir de la sanción e implementación de la Ley de Patronato, lo cierto es que la disputa ideológica que se dio en esa época en torno a la problemática de la infancia, limitó la autoridad paterna y construyó el problema como público legitimando la intervención del Estado en la materia (Llobet, 2010).

Ahora bien, para entender la Ley de Patronato y las sucesivas leyes de menores en América Latina es preciso reconocer que el contexto de la época que cimentaba una determinada representación social de la infancia, implicaba resolver el dilema de satisfacer tanto el discurso de piedad asistencial hacia la niñez abandonada como la exigencia de instaurar el orden a través del control social (García Mendez, 1995). La doctrina de la "situación irregular" legitimó una acción judicial indiscriminada y promovió la búsqueda de soluciones

individuales que privilegiaban la institucionalización. De este modo el juez se constituyó en patrón de la vida del niño y se instaló un modelo tutelar que seguirá presente hasta nuestros días definiendo al niño como el que no sabe, el que no tiene, el que no es capaz.

## 1.2 Normalización de la Infancia

El paradigma de la “normalización” se instala en Argentina, sobre todo durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955).<sup>7</sup> En el marco de amplias reformas sociales, económicas y políticas, de promoción de derechos sociales y protección de la familia del trabajador, la infancia es representada como aquella a la que hay que “formar” estableciendo la contención necesaria para que pueda desarrollarse de acuerdo a los enunciados de derechos de la nueva Constitución (art. 37). Sobre todo se buscó eliminar los privilegios sociales que excluían a un sector importante de los NNA y sostener la defensa de los derechos del niño (Carli 2002). Es el momento de las asignaciones familiares, de la creación y ampliación de escuelas y hospitales, de la promoción de los clubes de barrio y las “asociaciones libres del pueblo” otorgando en los casos que fuese necesario una ayuda social directa (Mazzola 2012). El principio de normalización es asumido como una nueva lógica de la intervención. En este sentido, conlleva comprender que “las dinámicas de la vida cotidiana deben posibilitar la construcción de un sistema de relaciones interpersonales lo más parecido posible al de las personas de la misma edad y condición”. En esta dirección “se crea un amplio abanico de servicios nuevos, para dar respuestas más normalizadas a cada caso: servicios de apoyo a la familia, centros de día, servicios de acogimiento familiar, centros de acogida de urgencias, etc.” (Casas 2006: 37). Se trata de una política que combina el reconocimiento de lo generacional, la visión del futuro en cuanto a la formación de los NNA y la justicia social. En el discurso de Perón se resume esta combinación en la frase “los únicos privilegiados son los niños”.

La definición de niños como “los únicos privilegiados” se enmarca en un clima de época al respecto de los derechos humanos. Ocurre, por un lado, que en el imaginario social estaban presentes las calamidades sufridas por familias enteras durante la reciente guerra mundial. Por otro lado, las proclamas internacionales, entre las que se encuentra la “Declaración de las oportunidades para el niño” del VIII Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Washington en 1942 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 1948), marcan una línea conductual de alta influencia en América Latina. Finalmente la lectura de Perón sobre la situación de la infancia en la Argentina junto al reconocimiento de un conjunto de demandas que venían de las décadas anteriores (alimentación, salud, escolaridad, etc.), sientan las bases para una intervención del Estado que promueva el desarrollo de los NNA y su formación como ser humano “moldeado por la nación” (Carli 2002). Entendemos que en esta época se gestan los embriones de lo que más adelante llamaremos protección ampliada y protección integral.

Más allá de esta defensa de los derechos del niño y de la política de inclusión de los NNA, este paradigma no deja de estar centrado en la “infantilización y pedagogización”. Claramente, desde un punto de vista adultocéntrico, los niños son vistos como los “aún-no” y los adultos como los “ya-sí”. Hay un supuesto incorporado en los adultos que los mueve a relacionarse con los niños como aquellos que ya han logrado ser “responsables, competentes, fiables, capaces, conocedores de lo que es la vida, con todos los derechos, etc.” (Casas,2006:38). Afirma Llobet:

la escuela era un lugar habitado por maestras y maestros que configuraban “el segundo hogar”, espacios donde las lecturas eran marcadas por libros (...) que prometían al niño un futuro construido con valores unívocos de los que los adultos pretendían ser ejemplo. Los adultos parecían acoger a un niño en formación, eran así responsables por su presente y su futuro. (Llobet 2010:20).

En este sentido, el niño era concebido como un menor a formar y era preciso suscitar una trama social de atención desde las instituciones “normales” y un contexto psicosocial propicio en las familias (la crianza normalizada). Así, el Estado y las familias cobran un protagonismo importante y se reubican en la escena de las problemáticas de infancia.

Sin embargo, resulta interesante descubrir que durante las décadas posteriores al golpe cívico-militar de septiembre 1955 que derrocó al gobierno peronista, la concepción del niño por parte del adulto como el menor a formar, es modificada por circunstancias de cambios demográficos, culturales y políticos. Al respecto de esta etapa de la historia en la Argentina, Llobet sostiene que las relaciones entre los adultos y los niños pasan a estructurarse desde el psicoanálisis. Ya no cabía aquella premisa de disciplinar al niño; era necesario interpretarlo y comprenderlo en su situación. Se produce un “giro intimista” que promueve en la familia una revisión en términos pedagógicos y psicosociales de los roles paternos y maternos. Así, durante los gobiernos dictatoriales se dejó de hablar sólo del “menor” y se comenzó a hablar del “menor y la familia” (Llobet 2010).

### **1.3 Protección restringida**

Este tercer paradigma comienza a forjarse durante los últimos años de la cruel y última dictadura cívico-militar (1976-1983) y se instala definitivamente a partir de una interpretación de la CIDN, atravesada por el neoliberalismo de los años noventa y la concepción de un “Estado mínimo”. La representación de la cuestión social, en este momento, asociaba pobreza con criminalidad y se concebía al NNA pobre o indigente como individuo “en riesgo”.

En este periodo llamados niños villeros así como los hijos de opositores políticos que “desaparecían” (secuestrados, apresados y asesinados), eran concebidos como población en riesgo y enviados a institutos que ya venían del sistema del patronato. Así, los niños que provenían de clases sociales y experiencias formativas diversas habitaban las calles de los barrios mezclándose entre clases sociales, dejan el espacio de encuentro por la prohibición que, además de no permitir las murgas, generó miedo. Un miedo infundido por los órganos de persecución del gobierno militar: la Policía de la Minoridad y el Cuerpo de Vigilancia Juvenil. Esta transformación radical que se vivió en el país junto a la potenciación del paradigma de situación irregular, atravesado éste por la representación de la niñez “en riesgo”, desembocará en la fragmentación social de la década de los 90 (Llobet 2010).

En la década de 1990, a pesar de la irrupción de la CIDN, la concepción del niño pobre como individuo en riesgo social persiste y se topa además con un Estado que no tiene poder de decisión para combatir las desigualdades. El Estado sólo ha de intervenir cuando un derecho es vulnerado, olvidando el componente de promoción de derechos y exaltando el de protección aunque de manera muy selectiva. Al compás de las propuestas del Consenso de Washington se sigue un abordaje de las problemáticas sociales de la infancia a partir de los criterios de focalización, privatización y descentralización de las políticas públicas. Estos criterios no son tomados como medios para alcanzar objetivos de determinados programas, sino que se transforman en fines de la política en general. En esta línea, se produce la delegación de la cuestión social y su abordaje principal en los gobiernos provinciales y locales, a la par que se focalizan asistencias directas. Afirma Mazzola:

se introducen las políticas bajo la modalidad de transferencias directas de ingresos a las familias con niños en situación de vulnerabilidad social o pobreza, es decir, a un grupo reducido a través de diversos criterios de accesibilidad (más bien arbitrarios, dado su difícil comprobación empírica)” (Mazzola 2012:36).

Durante toda esa década se percibe la incompatibilidad entre el discurso de protección y promoción de derechos inaugurado por la CIDN, y los dispositivos y las prácticas estructurales tanto en el sistema penal como en lo asistencial.

#### **1.4 Protección ampliada**

En este modelo de intervención se ubica un conjunto de políticas que suscriben al llamado “neouniversalismo”. Se trata de políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Conectar Igualdad (PCI) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGR.ES.AR).<sup>8</sup> En la ejecución de estas políticas se visualiza el

concepto de universalidad, que responde a un cambio de época en cuanto a la concepción del Estado y su intervención a través de políticas públicas. La capacidad del Estado de abordar problemáticas de manera genuina se recupera durante la primera década del siglo XXI. Se pasa así de políticas sociales focalizadas a procesos de intervención del Estado a través de programas de ampliación de derechos. Las políticas neouniversales son el resultado de un proceso de transformación en la forma de pensar la gestión pública en lo concerniente a la inclusión social.

Este enfoque se advierte, por ejemplo, en la AUH; ésta ha sido interpretada como “un paso más en la ampliación de la seguridad social hacia los hogares excluidos” (Fernández et. al., 2010: 1). La ampliación de derechos está contenida (conceptualmente hablando) en el término “universal”. Así, podemos decir que a la nominalización de “universal” le corresponde la formulación de un abordaje de la problemática con el objetivo de garantizar los derechos mínimos de los NNA.

En otras palabras, luego de décadas en las cuales los beneficios sociales se focalizaban en los subgrupos poblacionales que, ex-ante ya tenían una mayor capacidad de progresar socialmente sin apoyo del Estado, en la Argentina actual, post-AUH, el apoyo social correctamente focalizado lograría que los beneficios se concentraran principalmente en aquellos que, sin el sostén de la sociedad en su conjunto (a través de las transferencias del Estado) tienen menos posibilidades de subsistencia. (Agis et. al., 2011:16).

## 1.5 Protección integral y promoción social

La CIDN encuentra asidero jurídico en Argentina a través de la ley 26.061 (nacional) y la ley 13.298 de la provincia de Buenos Aires (ambas sancionadas en 2005) inaugurando la aplicación la era de la Doctrina de la Protección Integral.<sup>9</sup> En el nuevo paradigma las personas son consideradas sujetos plenos de derechos y el Estado es garante y promotor de los mismos. Aceptar este modelo de abordaje implica un

conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la Familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos

a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

(Buaiz 2000:27).

En las décadas de 1960 y 1970 se constituyeron en América Latina y el Caribe variadas estrategias de educación popular, muchas de ellas enmarcadas en procesos de movilización popular y reformas político-sociales. La educación popular, que durante las dictaduras se vio reprimida, encontró ocasión para desarrollarse en una variedad de movimientos sociales, algunos de ellos vinculados con la lucha por los derechos de la infancia. Con el regreso de la democracia se nuclearon diversos actores del campo popular que afirmaban que las instituciones alternativas al paradigma de situación irregular eran más eficaces –es decir alternativas a los institutos que ejercían una tutela de manera coercitiva– (Llobet 2010). Los espacios así generados se convirtieron en la base latinoamericana sobre la cual se asentaron los principios que la CIDN estableció formalmente. Se advierte por lo tanto que las prácticas con enfoque de derechos surgieron mucho antes de que la norma legal las reconociera.

Uno de los aspectos que tomó mayor relevancia en Argentina es la defensa del “no alejamiento” del niño respecto de su familia, motivado en parte por las condiciones inhumanas en que se encontraban –y se encuentran aún– muchos de los NNA en los institutos y centros que emergieron y se multiplicaron bajo la concepción de la “situación irregular”. Es importante comprender que la exaltación de este “no alejamiento” también se ve potenciada por una concepción que se fue forjando históricamente a partir del ya mencionado “giro intimista” que reubica a los padres en su trato para con los hijos y que promueve la intervención del Estado vinculando estrechamente la noción de “menor” y la de “familia” (Llobet 2010: 39).

En este sentido, tanto los Servicios Locales (SL) como los Zonales (SZ) se instalaron como dispositivos estatales que buscan priorizar la persona y su relación con la familia incluyendo la posibilidad de enviar al NNA, en caso de ser vulnerados sus derechos, con otro miembro de su entorno directo que pueda entregarle otras posibilidades de desarrollo. Esta postura modifica el modo de intervención y establece un mecanismo de atención de la problemática que cuestiona la figura del juez como “patrón” y promueve la desinstitucionalización rompiendo con las estrategias de encierro que predominaron durante todo el siglo XX.<sup>10</sup> Se introdujo el concepto de corresponsabilidad, que apela a enmarcar la intervención bajo la interacción no sólo de los dispositivos estatales específicos sino de la comunidad en su conjunto. En este sentido, las instituciones –públicas y privadas– y las organizaciones sociales son convocadas a asumir un rol preponderante en

pos de garantizar la protección y también la promoción de los derechos de los NNA. El nuevo modo de intervención promueve el pasaje de una consideración del niño como objeto en el marco de una propuesta de derivación tutelar (Ilustración 1) a otra que lo considera un sujeto de derechos en el marco de un proceso comunitario de protección integral (Ilustración 2):

**Ilustración 1:** Propuesta del sistema de derivación tutelar



**Fuente:** Elaboración propia a partir del testimonio y el material brindado en una entrevista realizada en el SZ.

**Ilustración 2:** Propuesta del sistema de promoción y protección de derechos



**Fuente:** Elaboración propia a partir del testimonio y el material brindado en una entrevista realizada en el SZ.

Así, el paradigma de protección integral asume, desde nuestra perspectiva, un segundo fundamento, al que denominamos “de promoción social”. El niño está en el centro de la tarea del Estado, las instituciones y las organizaciones de la comunidad.

En dicho proceso, parece oportuno plantearse la necesidad de institucionalización de procesos sociales tendientes a la participación cultural y política de los NNA para una concepción integral de sus derechos. En función de ello, el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos (CL) se presenta como un espacio propicio para la generación de estrategias que fomenten la corresponsabilidad que la propia ley enuncia y que ha de construirse territorialmente.

Cabe señalar que este ideal de intervención corresponsable es un horizonte aún muy difuso pese a diversos casos en donde se logra poner al niño en el centro y asumirlo como sujeto pleno de derechos. En la voz de muchos de los entrevistados encontramos un descreimiento respecto del funcionamiento de las instituciones públicas. De acuerdo a nuestras entrevistas a educadores populares, no aparece con claridad, en la práctica cotidiana, esa red de relaciones interinstitucionales que son declamadas por la corresponsabilidad. Asimismo, hay una tensión explícita entre institucionalización y desinstitucionalización.

Los hogares convivenciales son tratados en la misma línea que los institutos más tradicionales y los reformatorios cuando existen prácticas que los diferencian del paradigma del encierro y los transforman en espacios de afecto y desarrollo de los NNA.

En esta dirección es preciso dar cuenta que el enfoque de derechos, como tal, no es más que el resultado de “frentes discursivos” asumidos por organismos estatales, medios de comunicación, instituciones y organizaciones que bogaron por la instalación de un sistema de protección de derechos para los NNA (Magistris et. al., 2012). Los discursos no han sido homogéneos y cada país y cada región ha resaltado ciertos valores y socavado otros. En el caso argentino, la desinstitucionalización es la contracara de la entronización de la familia como lugar privilegiado para que el niño crezca.

De este modo, para observar las prácticas institucionales y extraer conclusiones sobre el desempeño actual del sistema de promoción y protección de derechos, es imperioso contemplar un cúmulo de factores culturales y de poder que atraviesan el accionar de los dispositivos estatales, las instituciones y las organizaciones para la infancia y la adolescencia.

En el Anexo se resumen las características de cada uno de los paradigmas presentados en esta primera sección.

## **2. Origen del enfoque de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires**

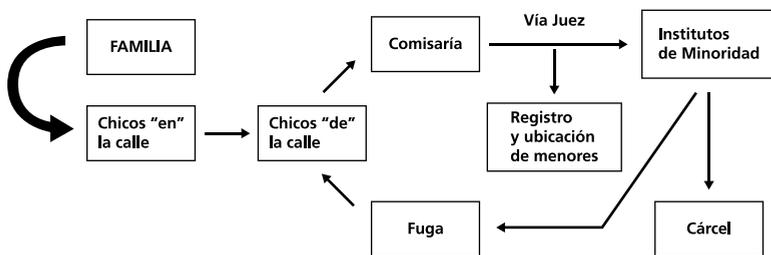
Con el regreso de la democracia, el acento de las políticas de infancia en el período que va desde 1983 a 1989 estuvo centrado, en el nivel nacional, en la familia y su desarrollo para la protección de los NNA, aunque siguió presente la concepción del menor de la etapa de la dictadura y no se llegó a modificar la ley que seguía reivindicando la cultura del patronato (Decreto Ley 10.067/83). Aún así, los nombres de algunos organismos que se fueron creando respondían a un intento de cambio de mirada (la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, por ejemplo); asimismo se generaron espacios de reflexión en torno a la familia y las políticas de promoción de su desarrollo y se realizaron dos seminarios nacionales sobre “Familia y Políticas Sociales” (Dubaniewicz 1997). Sin embargo, la presencia del paradigma de situación irregular siguió presente pese a que la década habría de culminar con la aprobación de la CIDN.

En lo que concierne a la provincia de Buenos Aires, la disputa electoral de 1987 que llevó a Antonio Cafiero a la gobernación, dio impulso a las políticas de infancia que preanunciaron el advenimiento del enfoque de derechos antes de la aprobación de la CIDN y de su tratamiento constitucional. Entre 1987 y 1991 se formularon políticas provinciales destinadas a responder a los derechos básicos de las familias y, con ello, de los niños (aunque se continuaba con el lenguaje de la situación irregular). El Programa Alimentario Integral Solidario (P.A.I.S.), el

Programa de Infraestructura Social, la construcción de escuelas y nuevos hospitales y unidades sanitarias, el Programa Salud con el Pueblo, los programas descentralizados de construcción de viviendas, entre otras acciones y políticas, expresan la impronta de un gobierno que buscó promover y proteger los derechos aún en las circunstancias condicionantes a nivel nacional. En esos años Alberto Morlachetti, un sociólogo que desde hacía tiempo se dedicaba a promover el desarrollo de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, asumió como subsecretario de Acción Social. La experiencia de este militante de los derechos de los niños impregnó el accionar de la Subsecretaría desplegando políticas y programas que, pese a verse condicionadas por un marco normativo que reivindicaba el paradigma de situación irregular, fueron la base institucional que preanunció la CIDN. Dichos programas se inscribieron bajo la acepción de “protección preventiva” promoviendo una respuesta creativa y alternativa al modo de intervención tradicional. Entre los programas más significativos destacamos los siguientes: “Casa del Niño”, “Jardines Maternales”, “Pequeños Hogares”, “Casas de Tránsito”, “Comedores Infantiles”, “Asistencia Familiar y “Chico de la Calle”. Sobre este último cabe hacer una mención especial, dado que en él podemos visualizar con claridad una alternativa al modelo tradicional.

En el marco referencial del Programa “Chicos de la Calle”<sup>11</sup> se especificaba que “la institucionalización nace como producto de montar un sistema que reemplaza a la familia, porque se cree que ésta no es apta para la educación de sus hijos, desde una concepción paternalista que la considera mala, incapaz, irrecuperable o inexistente, y a los menores como víctimas que deben ser salvadas de la influencia de sus padres”. Bajo esta concepción, se grafica el modelo de intervención establecido del siguiente modo:

**Ilustración 3:** Modelo de intervención tradicional en la provincia de Buenos Aires



**Fuente:** Subsecretaría de Acción Social, Dirección del Menor y la Familia, Subdirección de Familia, Departamento de Nuevos Recursos y Alternativas de Prevención, Programa “Chicos de la Calle” (Ministerio de Acción Social de la provincia de Buenos Aires, 1989: Documento de análisis de la investigación)

La Ilustración 3 y la crítica que establece al modelo de intervención, muestran que la derivación tutelar en el marco del paradigma de situación irregular ya era percibida como “un círculo vicioso y cerrado” que, lejos de responder a la problemática, la potenciaba.

Si prestamos atención a los objetivos del Programa “Chicos de la Calle” y a su implementación, queda claro que nos encontramos ante la inclusión del enfoque de derechos mucho antes de que la CIDN tenga tratamiento constitucional. Entre dichos objetivos se encuentra el siguiente: “Dar una respuesta alternativa al chico “de” y “en” la calle, revalorizando a la familia y a la comunidad como medio natural de contención y crecimiento” (MAS 1989). La diferenciación entre chicos “en” y “de” la calle reconoce que antes que, el chico haga de la calle su hábitat, hay una situación previa en la cual se van perdiendo los vínculos familiares dado que se vuelve imperioso “trabajar” y “vagar” en el marco de la pobreza estructural en que se encuentran y ante la desvalorización de su propia familia. El chico encuentra de este modo un lugar en el mundo en la propia calle. El modelo tradicional, más que trabajar sobre la pérdida de los vínculos familiares y comunitarios, impulsa al encierro, el cual lleva a la fuga de los chicos y la cadena vuelve a repetirse. Frente a esta situación se plantea, entonces, el enfoque alternativo reflejado en los objetivos del programa.

La inclusión de Morlachetti como funcionario dejará su huella por muchos años en los procesos de lucha y exigencia de los derechos así como en las propuestas de política pública. Tal es así que al momento de su fallecimiento (abril 2015) se le reconocerá como el primer impulsor de la “Asignación Universal por Hijo”.<sup>12</sup>

El recorrido previo a la sanción y puesta en vigencia de la Ley 13.298 -ley que asume e incorpora jurídicamente la CIDN en la provincia de Buenos Aires- está plagado de obstáculos e intentos fallidos. Se podría reconocer una disputa jurídica clara en dos intenciones explícitas de abordaje legal de la problemática anteriores al 2005. La primera es la Ley 12.607 de Protección Integral del Niño y del Joven, del año 2000; y la segunda es el Proyecto de Ley del Niño y el Joven o “Ley Corvatta”. Por motivos de extensión no desarrollamos estas iniciativas, sólo afirmamos que hubo proyectos de ley anteriores a la sancionada donde también se entrecruzan posibilidades diversas de asunción de la CIDN desde perspectivas diferentes.

Cabe preguntarnos, por un lado, cuál fue el proceso de conversión que experimentaron (experimentan) los organismos públicos y los trabajadores estatales a partir de la implementación de la nueva ley, y por el otro, qué rol jugaron (juegan) las instituciones y las organizaciones comunitarias. Para dar respuesta a ambas preguntas no puede pasar desapercibido que el contexto político y económico de la primera década del milenio es muy diferente al de la década de 1990. El nacimiento del paradigma de la protección ampliada y el horizonte hacia el paradigma de protección integral y promoción social, se manifiesta bajo lo que Vilas llama “retorno del Estado” (Vilas 2011). En la poscrisis de 2001, el panorama político cambia rotundamente y da lugar a que las discusiones sobre la defensa de los derechos sociales tomen un nuevo impulso. La participación social y los procesos de repolitización dan lugar a la reconstrucción del entramado social en el plano nacional, como también en el provincial y el local (Neirotti 2015).

La sanción de la ley 13.298 y su reglamentación -muy discutida en algunos aspectos por las organizaciones comunitarias- fue un proceso bastante turbulento. Esto se debe fundamentalmente a tres cuestiones prioritarias que son señaladas por los entrevistados en el curso de la investigación:<sup>13</sup>

las limitaciones físicas y organizativas para afrontar la reestructuración tanto edilicia como procedimental que se desprendía de la propia normativa;

las anacrónicas capacidades estatales instaladas en cuanto a recursos humanos y materiales para poner en marcha las acciones que comenzaba a delinear el nuevo paradigma;

y la cultura de la tutela y el patronato que recorre aún las decisiones y las relaciones que se tejen en los órganos judiciales.

La estructura de los SZ y SL es montada sobre las existentes. Por lo tanto, las condiciones físicas, las prácticas institucionales y la organización previa establecida complejizan, distorsionan y atrasan la ejecución de los organismos propuestos a la par que dan cuenta de la convivencia paradigmática en las prácticas y en la representación social de la infancia que se pone en juego.

### **3. Convivencia paradigmática: representaciones, estrategias de abordaje y prácticas institucionales**

Afirmamos la existencia de una convivencia paradigmática que se hace presente en las representaciones sociales de la infancia, en la implementación de las políticas, en sus estrategias de intervención y en las prácticas institucionales que están de fondo en las acciones y decisiones cotidianas de los trabajadores y los educadores populares. Abordaremos ahora las manifestaciones de dicha convivencia en ejemplos concretos.

#### **3.1. Representaciones sociales de la infancia**

Los paradigmas descritos y desarrollados en la primera parte de este artículo coexisten tanto en las estructuras organizativas como en las concepciones de la niñez adoptadas por los trabajadores de los servicios, los educadores de las organizaciones comunitarias y los distintos actores intervinientes. Esta convivencia paradigmática se manifiesta con especial énfasis en la diversidad de representaciones sociales de infancia que estuvieron

presentes en nuestras entrevistas a trabajadores administrativos y educadores y en nuestra observación-participante en los SL y en un hogar convivencial

La del niño como incapaz, expresada por ejemplo en el nombre de algunos dispositivos de justicia, como la figura del Asesor de Menores e Incapaces, que subsistía en hasta finalizado el presente trabajo. La del niño como el menor a formar con escasa o nula capacidad de decisión siendo objeto de la intervención de las instituciones normales entre las cuales la escuela lleva la delantera. En este punto, es el niño sin importar su contexto situacional el que debe adaptarse a la institución y ésta debe actuar como patrón normalizador de su proceso. En ese caso el niño sigue siendo considerado desde un punto de vista adultocéntrico: el que “aún no es” y puede “llegar a ser”. En nuestras entrevistas surgió que en las escuelas perdura esta concepción. La del niño como individuo en riesgo social al que se lo debe atender focalizando planes concretos aunque sólo desde la recepción de la demanda detrás de un mostrador, no desde una visión global de la intervención estatal y mucho menos desde una perspectiva de articulación entre el Estado y la sociedad civil. El niño es, entonces, el-que-puede-esperar. Casos concretos en los que se depende de un turno con un/a psicólogo/a, de que un/a trabajador/a social que realice un informe socioambiental o de que alguno de los SL intervenga, hacen que se llegue tarde o no se llegue a atender la protección de los derechos. La del niño como destinatario directo de programas universales de ampliación de derechos promovidos desde el gobierno nacional, y fortalecidos a través de la articulación intersectorial (escuelas, centros de salud, SL y SZ) y multinivel (organismos de los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal).

La del niño como sujeto pleno de derechos: el niño como “aquel que está llamado a decir su palabra” antes de que el adulto lo defina. Es común escuchar tanto a trabajadores de los servicios como a los educadores de organizaciones e instituciones, referirse a

la necesidad permanente de descubrir qué piensan los NNA sobre un tema, cuáles son sus aspiraciones, cuáles son sus sueños, y cómo resuelven o pueden resolver situaciones complejas en su vida.

Asimismo, emergen representaciones propias entre los trabajadores de los servicios y en las comunidades de educadores populares. Es el caso de la comunidad de un hogar convivencial frecuentado durante el trabajo de campo, donde se considera al niño más que sujeto de derechos un “sujeto político” con capacidad para transformar la realidad y no sólo como el vulnerable al que hay que proteger.

### **3.2. Implementación de políticas**

Desde el punto de vista de la implementación de políticas en dirección a promover y proteger los derechos de los NNA, cabe señalar que la constitución de los dispositivos específicos en los municipios no ha sido un proceso planificado. Las estructuras dadas, las burocracias establecidas, las culturas institucionales instaladas y las distintas visiones de la problemática de la infancia –tanto en el Estado como en la sociedad civil en general– hacen que la construcción de los nuevos dispositivos basados en el enfoque de derechos se aplique en medio de la turbulencia técnico-política propia de la administración pública.

En Lomas de Zamora la dirección que aplica la Ley 13.298 –es decir, en la cual están emplazados los SL del municipio– se denomina “Dirección Municipal de Promoción de Derechos Sociales”. Dicha estructura creada por ordenanza municipal tiene la misión de “Implantar y ejecutar acciones para encarar y resolver las diferentes problemáticas familiares existentes en los sectores más desfavorecidos de la comunidad” (Honorable Consejo Deliberante de Lomas de Zamora, 2011: Expediente N° 1303-D-11). Es de notar que en la ordenanza no se menciona explícitamente el accionar de los servicios locales como parte integral del desempeño de la Dirección bajo la cual están emplazados. Esto llama la atención considerando la descripción oficial del objetivo primordial de dicha Dirección: “de acuerdo a la Ley 13.298, esta Dirección cuenta con equipos descentralizados, que tienen como principal objetivo restituir derechos vulnerados en niños, niñas y adolescentes, desplegando múltiples estrategias de asistencia, promoción e inclusión comunitaria”.<sup>14</sup> A continuación de dicho objetivo se detallan los SL existentes, una breve descripción del modo de intervención y por último los sistemas alternativos de contención que complementan el accionar de los servicios y se dan en el marco de organizaciones de la comunidad con el fin de acompañar procesos de intervención en el territorio. En esta línea, cabe preguntarnos: ¿qué inspiró a los decisores a denominar la Dirección de ese modo?; ¿por qué si la labor principal es la de los servicios locales no se los nombra en ninguna de las funciones? Reflexionando en los documentos y en la propia voz de los entrevistados podemos reconocer que tiene que ver con la historia institucional y con el proceso de abordaje del enfoque de derechos en el municipio.

Desde que yo ingresé la Dirección ya se llamaba así. Era como más abarcativo y tenía también los jardines... Yo a veces cuando lo firmo de hecho abajo pongo entre paréntesis niñez, porque no se entiende, no se sabe quien estuvo. Además en todo el municipio se conoce como dirección de niñez. Creo que tuvo que ver con diferentes reestructuraciones. Y no es tan fácil de cambiar porque tiene que salir por ordenanza.

(Entrevista a una trabajadora del SL).

En un principio en esa Dirección estaban emplazados los Jardines Maternales y de Infantes que actualmente se ubican dentro de la Dirección de Formación Integral. Quizás este aspecto de contar con instituciones educativas tradicionales dentro de una misma Dirección haya sido uno de las razones por las cuales el vínculo con las familias a través de la contención de los NNA se haya pensado desde una perspectiva más abarcativa. Ahora bien, el hecho de que en todo el municipio se conozca el organismo como “Dirección de niñez” nos hace pensar en la convivencia paradigmática tanto en el aspecto estructural como también en el aspecto normativo y cultural. Y no parece ser menor la circunstancia dado que el reconocimiento de las funciones sustantivas depende de una aclaración informal. De este modo, el nombramiento formal de la institucionalidad del organismo municipal en cuestión va en desmedro del reconocimiento de la especificidad de la intervención de los propios SL.

### **3.3. Estrategias y prácticas**

Presentamos continuación dos casos de intervención en el marco de la ley 13.298, donde se pueden observar varias estrategias de abordaje y prácticas institucionales que indican con claridad una convivencia paradigmática compleja y conflictiva que atenta contra la protección y promoción de los derechos del niño. Lo hacemos primero desde la perspectiva de los trabajadores de los SL y luego desde la perspectiva de los educadores de las organizaciones de la comunidad.

*Desde la perspectiva de los trabajadores*

Exponemos a continuación uno de los casos relatados por los trabajadores durante una entrevista donde se entrecruzan representaciones y modos de actuar y donde aparece de manera patente la cultura del control y la derivación:

Tenemos un caso de un niño donde la escuela nos insistió que hagamos el abrigo y nosotros nos

mantuvimos en el “no”. La mamá del niño tiene un retraso mental importante; la abuela también. Ahora bien, a ésta mamá se le dijo “si vos no cambias tu hijo va a un hogar” y a partir de allí hizo todo lo que se le pidió que haga (sic). Cosa que a veces personas sin esta discapacidad, no lo hacen. Si aceptamos el argumento de la escuela, le vamos a quitar a los niños a todas las mamás con retraso mental. Así, se han mal interpretado algunas cuestiones que le pasaron al nene juzgando que existe claramente una negligencia de la mamá. Cierta vez que este nene se cayó y empezó a llorar mucho, entonces la mamá lo llevó a la salita. La pediatra que lo vio, le revisó la cabeza y nada más, le dijo que estaba bien y se fue. Pero el nene seguía llorando, y entonces se lo lleva a otro lugar y resulta que tenía una piernita quebrada, pero esto no fue visto por la pediatra de la salita. La mamá hizo lo que tenía que hacer. Pero argumentando la negligencia de la madre sin tener en cuenta que ella había obrado bien y que se trataba de una mala praxis, la escuela pretendía que hagamos (sic) una medida de abrigo. Nosotros claramente dijimos no, lo que hay que hacer es el seguimiento con salud, con una operadora sanitaria para que frecuente la casa del niño y acompañar el proceso. Así se realizó y hubo que modificar algunos hábitos de la casa relacionados con la mugre, con cosas abandonadas, etc. La mamá cumplió con las cuestiones que se le pidieron. Además, siempre lo llevó a la escuela (escuela especial). Entonces, de ahí a pensar que por tener un retraso y las dificultades que señalamos es suficiente para quitárselo... así tendríamos que quitar una gran cantidad de chicos.  
(Entrevista a un trabajador del SL).

En primer lugar, es clara la tendencia de la escuela a reproducir la metodología de la derivación. Se mezcla aquí esa corriente de normalización que imprime en este caso una interpretación muy sesgada de la realidad. Es decir, lo *normal* sería que el niño estuviera en una institución, no con una madre “retrasada”. Pero además esta lógica de derivación a la cual está acostumbrada la escuela excluye cualquier acompañamiento o seguimiento que se pueda realizar en el territorio, es decir, se niega la corresponsabilidad desde todo punto de vista. Resulta más fácil no hacerse cargo de la situación. Y es esa matriz

cultural la que impide reconocer que la mamá, aún con sus dificultades, puede hacerse cargo del niño y que no hay necesariamente negligencia. Se mira la realidad desde el normalismo, se aplica la doctrina de la situación irregular y se omiten una pluralidad de alternativas posibles de intervención desde la corresponsabilidad interinstitucional.

La actitud del equipo del SL permite en este caso mantener viva la lucha por ese cambio necesario de mentalidad. Sin embargo, es preciso reconocer que no suelen estar dadas las condiciones para adecuar la resolución de las problemáticas al nuevo paradigma de protección integral. Y esto no sólo se debe a las configuraciones culturales y/o a las burocracias establecidas, sino que también a las deficiencias en la acción pública. La red que se pretende configurar entre el SZ, el SL, las escuelas, las unidades sanitarias y las organizaciones de la comunidad requiere que cada una de las partes cumpla con ciertos requisitos mínimos para la atención. La mamá con discapacidad llevó a su hijo a la salita y la atención que recibió fue deficiente. Así, el buen funcionamiento de las instituciones, la normalización en la atención al NNA, no estuvo garantizada aunque el modo de interpretar la realidad de esa mamá y ese nene por una de las instituciones llamadas normales (la escuela) conllevó una disputa con el SL y con el nuevo paradigma.

#### *Desde la perspectiva de los educadores de organizaciones comunitarias*

En las instituciones y centros comunitarios y en su relación con los SZ y SL emergen distintas representaciones sociales de la infancia que se materializan en prácticas institucionales formales e informales concretas. Tanto en la interrelación como también al interior de cada uno de ellos, se establecen estrategias que abordan las situaciones puntuales desde ópticas y concepciones cruzadas. A continuación un ejemplo de ello:

La última situación conflictiva que tuvimos con el Zonal fue con A. (un chico con una discapacidad motriz). Nosotros habíamos hecho un informe respecto de las necesidades que teníamos como institución para darle una mejor calidad de vida. Se supone que uno tiene que hacer informes detallados, pero nosotros tenemos en claro que laburamos para los pibes, no para el Estado; de hecho nunca nos dan mucha atención cuando presentamos informes. Sin embargo, en uno (el de A.) parece que prestaron atención. Lo que nosotros le pedíamos es que miren (sic) que la vida de A. es costosa, y que nos ayuden con medios concretos para que él pueda tener una mejor rehabilitación. El juzgado, ¿qué hace?... entendieron cualquier cosa: le mandan un oficio al Zonal diciendo que nosotros estábamos

pidiendo el traslado del pibe. Entonces, el Director me mandó una carta preguntando por qué nosotros al tribunal le habíamos pedido el traslado de un chico sin consultarlo con ellos. En ese sentido, como eso lo manejaba la asistente social de otra institución que forma parte de la misma obra, le dije: mirá, manéjalo vos, vos hiciste el informe... nosotros sólo pedimos ayuda. Después se dieron cuenta que en la carta, a mi modo de ver, se visualiza que todo lo que queríamos lo tenemos que pasar por el Zonal, no por el tribunal. (Entrevista a un educador popular).

En esta situación encontramos varios aspectos para analizar. En primer lugar, queda expuesto el problema comunicacional que existe entre las instituciones, los dispositivos estatales y los órganos jurídicos. Además, se percibe que en el modo en que se aplica el procedimiento específico (protocolo) entran en juego distintos intereses o al menos estilos diferentes de abordaje de la problemática. El responsable del Hogar deja en claro que para “ellos” (el equipo, comunidad o colectivo que sostiene y lleva adelante la vida de la institución) lo más importante es “laburar para los pibes”. En esta dirección presentan un informe haciendo referencia a las necesidades de A. y solicitan ayuda para “darle una mejor calidad de vida”. El juzgado parece interpretar, sin consultar, que la institución se está queriendo deshacer de A. dado el costo que implica hacerse cargo de él; de esta manera envía el oficio al SZ. También podríamos pensar que el juzgado interpreta una falta de comunicación entre el SZ y el Hogar, o bien como no puede hacerse cargo del pedido que hace el Hogar le pasa la situación al SZ con la argumentación implícita de que ellos (el juez, el patronato) siguen teniendo poder sobre la vida de los NNA. Sea cual fuere la interpretación de fondo, es claro que el juzgado no se organiza ni ejecuta sus prácticas bajo la misma representación social de la infancia que la de la comunidad del Hogar.

Pero el episodio se complica una vez más cuando observamos la actitud del SZ que, sin consultar al Hogar, le envía una carta preguntando por qué no los habían tenido al tanto del pedido de traslado. Es importante notar que los trabajadores del dispositivo estatal vienen dando una batalla cultural para instalar aquello que mencionábamos bajo el paradigma de protección integral de no alejar al NNA de las familias y de no decidir sin previa escucha del NNA, sobre lo que es mejor para él o ella. En este sentido, los SL y SZ han sido un obstáculo para los órganos judiciales y los institutos tan acostumbrados a la tutela y la decisión patronal del juez. Siguiendo esta lógica, podríamos aventurar que el director del SZ y su equipo interpretan que la institución los saltea no reconociendo el nuevo modo de intervención.

Otra posibilidad es que aún sin desconfiar del Hogar, el SZ quiera cubrirse enviando un escrito para hacer valer su autoridad y marcando la falencia de una institución. Una tercera

vía sería que el SZ tenga registro de que la institución suele tomar decisiones que la excedan y entonces, sin preguntar, obre de conformidad con su oficio. Nuevamente, sea cual fuere la interpretación de fondo, vuelven a aparecer representaciones sociales cruzadas de la infancia; y si el caso fuera que cada cual “cuida su nicho” (es decir su posición de poder), el NNA termina siendo el último en la preocupación de los dispositivos estatales y el juzgado.

Entendemos que la situación analizada anteriormente corrobora una convivencia paradigmática que impregna el accionar político, social e institucional ante las problemáticas de infancia y adolescencia. Es decir, coexisten distintos modos de comprensión que se traducen en estrategias de intervención y abordajes específicos que distan mucho de ser integrales tal como lo propone el nuevo paradigma.

### **Reflexiones finales**

Hemos puesto en evidencia el modo en que coexisten diversas representaciones sociales de infancia: la del niño como incapaz, la del niño como el menor a formar con escasa o nula capacidad de decisión, la del niño como individuo en riesgo social al que se lo debe atender focalizando planes, la del niño como destinatario directo de programas universales de ampliación de derechos y la del niño como sujeto pleno de derechos.

Existe una tensión –por momentos implícita y por momentos explícita– entre la intención de sostener que el Estado ha asumido el cambio de paradigma y la marcada resistencia de los decisores, los trabajadores de los servicios y los educadores para establecer articulaciones intersectoriales así como nexos de escucha, aprendizaje e intervención entre los dispositivos estatales, las instituciones y las organizaciones comunitarias. La adecuación de los dispositivos a la actual normativa no garantiza la superación de las barreras culturales y políticas en pos de asegurar un abordaje basado en la corresponsabilidad. Ciertamente es, sin embargo, que van surgiendo puntos de encuentro y se van tejiendo telarañas de acción y reflexión capaces de promover y proteger los derechos de los NNA. No obstante, aún no se ha asumido la corresponsabilidad como *leitmotiv* del abordaje de la problemática de la infancia y la adolescencia. Se muestra, entonces, que la promoción y protección de derechos del niño es un campo en construcción que encuentra asidero al ir ganando espacios a través del poder–hacer–con–otros.

Más allá de nuestra afirmación de la coexistencia de diversos paradigmas en la cotidianeidad institucional, reconocemos que la tensión más marcada es la que se da entre la doctrina de la situación irregular y la doctrina de protección integral. Sin embargo, el sostenimiento *in situ* de los polos opuestos (como “caballito de batalla” para instalar el nuevo modelo de intervención) se pierde en el cúmulo de prácticas y representaciones que se van cruzando en las distintas intervenciones y carece de un conocimiento integral de los procesos que se van sucediendo mientras se da lugar a los presupuestos del nuevo paradigma.

La consideración de la convivencia de los paradigmas se presenta como un instrumento metodológico apropiado para describir la complejidad de la realidad. Expliquémoslo. Cada modelo de intervención pública tiene un estrecho vínculo con el proyecto de país y con las ideas dominantes de una época. No se puede comprender la doctrina de la situación irregular sin comprender las políticas de control social que el Estado planteaba a principios del siglo pasado como prioritarias al recortar la actividad de los anarquistas, los socialistas y sus hijos a través de distintas medidas que les impidieran continuar organizándose. Durante la década de 1990, si bien ya había sido promulgada la CIDN y reconocida en la Constitución Nacional, la concepción de la protección de los derechos se vio impregnada de las características propias del neoliberalismo: descentralización, achicamiento del Estado (las ONGs asumieron un rol significativo) y la consideración de la política como incapaz para la resolución de problemas. Lo mismo ocurre si pensamos en el vínculo entre la corriente del normalismo pedagógico y el movimiento escolanivista en consonancia con el paradigma de normalización. Asimismo, no resulta casual que haya sido durante la primera década del milenio que se aprobaran leyes tales como la 26.061 (nacional) y la 13.298 (en la provincia de Buenos Aires) y se hayan implementado políticas como la AUH, el PCI y el PROG.R.ES.AR. Es durante este período que va de 2003 a 2015 donde la corresponsabilidad y el enfoque de derechos comienzan a tener lugar como política de Estado, pese a reconocer sus orígenes –al menos en la provincia de Buenos Aires– durante la década de 1980. En fin, no pueden interpretarse las prácticas institucionales y las representaciones sociales sin asociarse a un modelo de país.

Ahora bien, no queremos dejar de señalar que el instrumento planteado no deja de ser susceptible a determinados sesgos en la descripción de la realidad que es dinámica y difícil de interpretar. No es posible condensar en un modelo interpretativo la complejidad de la cotidianeidad institucional. Por ello, es preciso enriquecer la afirmación sobre la coexistencia de paradigmas en políticas de infancia con la etnografía institucional que permite dar cuenta de representaciones, prácticas y acciones colectivas que no aparecen registradas y que son muchas veces silenciadas (UNICEF 2011).

Uno de los mayores desafíos radica en la amplitud mental para recoger las riquezas de cada uno de los paradigmas y abrir sendas posibles hacia la promoción y protección integral de los derechos del niño. Del primer paradigma de situación irregular recogemos la importancia de que el Estado asuma la problemática de la infancia sin evadir su incidencia. Del paradigma de normalización es significativo reconocer el fortalecimiento de las instituciones y el fomento de las “asociaciones libres del pueblo” a fin de que asuman un rol protagónico en políticas que el Estado promueve para el desarrollo de los NNA en su comunidad de origen. De la protección restringida cabe rescatar la necesidad de descentralizar la tarea y desarrollar competencias en los gobiernos locales a fin de garantizar una respuesta más cercana a la ciudadanía. De la protección ampliada se destaca

la perspectiva inclusiva de las políticas. Así, el nuevo paradigma en construcción ha de recoger estas apreciaciones y transformarlas en insumo hacia la efectivización de los derechos de los NNA. De lo contrario se puede transformar en un modelo sacralizado de intervención dominante (desde una concepción única) y cometer el mismo error de antaño reduciendo y excluyendo cualquier otra interpretación de la realidad, cualquier otro abordaje posible.

## ANEXO

## Caracterización general de los paradigmas en políticas de infancia.

*Paradigma	Representación social de la infancia	Dispositivos estatales	Bases jurídicas	Prácticas institucionales y políticas	Finalidad de la intervención
<b>Situación irregular</b>	El niño no sabe, es inmaduro, no es capaz. Niños que frecuentan la calle son considerados delincuentes y/o abandonados	Tribunales de menores. Consejo Nacional de Menores. Ministerio Público de Menores. Institutos y establecimientos de beneficencia.	Ley 10.903 de Patronato de Menores. Decreto Ley 10.067/83	Tutelares. Internación / institucionalización como medio principal.	El orden y el control social.
<b>Normalización</b>	El niño como menor a formar y como aquel que ha de ser moldeado por la nación para ser un buen ciudadano. El "aún no" que está llamado a ser "ya sí" (adulto).	Ministerio de Educación. Ministerio de Salud y Ministerio de Seguridad Social. Tribunales de Menores.	Constitucionalismo social. Reforma Constitucional Argentina 1949. Leyes y Decretos tendientes a promover los derechos sociales.	Fortalecimiento de la escuela pública como espacio de normalización y homogeneización de la enseñanza. Fortalecimiento de las unidades sanitarias y las organizaciones sociales. Asignaciones familiares a los obreros.	Promover los derechos sociales ampliando las posibilidades de cuidado y formación de los niños de las familias de los obreros.
<b>Protección restringida</b>	El niño pobre es considerado un individuo en riesgo social	Consejo Nacional del Menor y la Familia. Ministerios de educación y salud a nivel provincial.	CIDN. Decreto Nacional 1.606/1990. Decretos de descentralización del sistema educativo y de salud.	Políticas focalizadas de asistencia. Descentralización de la política social de salud y educativa.	Restringir la intervención del Estado Nacional para que el mercado regule las posibilidades de desarrollo de la sociedad toda, mientras se focaliza la asistencia social atendiendo a demanda.
<b>Protección Ampliada</b>	El niño y el adolescente como el más frágil de la sociedad y a quien hay que asegurarle las necesidades básicas para el desarrollo y su educación.	ANSES	CIDN Decretos y leyes de creación de programas de aplicación universal.	Aplicación de políticas universales: Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, Programa Conectar Igualdad, PROGRESAR.	Promover la inclusión social de los NNA pertenecientes a los grupos poblacionales históricamente más vulnerados y fortalecer la equidad de oportunidades de formación y desarrollo.
<b>Protección integral y promoción social</b>	Niño como "sujeto pleno de derechos".	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Juzgados de Familia SZ. SL. Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos.	CIDN Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de NNA. Ley provincial 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos de los niños.	Desinstitucionalización. Trabajo de equipos técnicos con el compromiso de distintas áreas provinciales y municipales. Medidas de protección de derechos agotando todas las instancias antes de llegar a la necesidad de desvincular el niño de su entorno familiar. Implementación de planes y programas de promoción y protección de derechos. Involucramiento de las instituciones y organizaciones para asumir la problemática y monitorear el cumplimiento de los deberes del sistema de promoción y protección a nivel local en el marco de la corresponsabilidad.	Garantizar la efectivización de los derechos de los NNA a partir de la intervención del Estado en estrecho vínculo con las familias y la comunidad en su conjunto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía citada y las entrevistas realizadas.

\*Nota: La denominación y desarrollo de los paradigmas se inspira en la investigación realizada por Mazzola (2012).

<sup>1</sup> Este artículo se basa en mi tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (UNLa), dirigida por Nerio Neirotti y codirigida por Belén Fernández. Agradezco a dos evaluadores anónimos las sugerencias a la versión original del artículo. Las limitaciones que pueden subsistir son de mi exclusiva responsabilidad.

<sup>2</sup> Información brindada por el SZ de Lomas de Zamora en 2013 al inicio del trabajo de campo.

<sup>3</sup> Cuando hablamos de organizaciones de la comunidad u organizaciones sociales nos referimos a las ONGs, las fundaciones, las iglesias, los clubes y las asociaciones barriales (políticas y sociales). En cambio, cuando hablamos de instituciones nos referimos a los hospitales, las escuelas y colegios (públicos y privados), los institutos, los hogares y las comisarías.

<sup>4</sup> Por razones de extensión no abordamos en este artículo la segunda afirmación de la hipótesis de la investigación que sostiene que el nuevo paradigma se va constituyendo y consolidando a partir de prácticas y estrategias creativas –muchas veces no registradas y hasta ocultadas– que los trabajadores, en conjunto con educadores populares, van tejiendo “desde abajo” en su accionar diario.

<sup>5</sup> En este estudio los paradigmas son comprendidos como modelos interpretativos de la realidad desde una visión explícita; es decir, son herramientas hermenéuticas que nos permiten abordar la realidad y sacar conclusiones al respecto.

<sup>6</sup> El término dispositivo hace referencia al espacio estatal que se genera para la atención de demandas específicas y para tener incidencia en la transformación de la realidad.

<sup>7</sup> Aunque el normalismo escolar estaba presente desde antes del primer gobierno de Perón, consideramos que la normalización como tal no limitada al ámbito escolar se asienta sobre todo en este período.

<sup>8</sup> La AUH está dirigida, fundamentalmente, a los NNA hijos/as de los trabajadores informales. El PCI está dirigido a todos aquellos NNA que no cuentan con la posibilidad efectiva de tener una computadora y en función de ampliar la alfabetización digital ciudadana. El PROGR.ES.AR es un programa que contempla las dificultades de los jóvenes entre 18 y 24 años para enfrentar la solvencia económica de sus estudios terciarios o universitarios.

<sup>9</sup> Con el término Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia se hace referencia al conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que brindan los lineamientos generales sobre derechos de la infancia y que implican un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la niñez y la adolescencia (Garello 2010: 27).

<sup>10</sup> Corresponde mencionar también la Ley 13.634 de la Provincia de Buenos Aires, de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil.

<sup>11</sup> El Programa Chicos de la Calle encuentra sus orígenes y fundamentos en el “Programa Mundo Nuevo” (Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación Civil Mundo Nuevo y UNICEF Argentina).

<sup>12</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1786550-alberto-morlachetti-el-creador-de-pelota-de-trapo>. Luego de su muerte el Congreso de la Nación Argentina lo homenajeó por su labor, su militancia social y por su legado para pensar políticas públicas que promuevan y protejan los derechos de los NNA.

<sup>13</sup> Entrevistas a trabajadores de los SZ y SL.

<sup>14</sup> <https://desarrollosociall.wordpress.com/derechosociales/>

## Referencias bibliográficas

**Agis, E., et. al.** (2011) *Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: Aulas y Andamios.

**Barna, A.** (2012) “Convención Internacional de los Derechos del Niño Hacia un abordaje desacralizador” en *KAIROS. Revista de Temas Sociales*. Año 16. N° 29. En: <http://www.revistakairos.org>. Consultada en 2014.

**Buaiz V. y Yuri E.** (2000) *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*. Buenos Aires: Edda Quirós-Ministerio Salud.

**Carli, S.** (2012) *Niñez, pedagogía y política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

**Casas, F.** (2006) “Infancia y representaciones sociales”. *Política y Sociedad*. Vol. 43 N° 1, pp. 27-42.

**Cillero Bruñol, M.** (1999) “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño” en E. García Mendez y M. Beloff (eds.), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis.

**Demaría, V. y Figueroa, J.** (2007) 10.903: La Ley Maldita. En: <https://www.topia.com.ar/articulos/10903-la-ley-maldita>. Consultada en 2014.

**Dubaniewicz, A. M.** (1997) *Abandono de Menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. En: <http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf>. Consultada en 2014.

**Fernandez, A. L., et. al.** (2010) *La Asignación Universal por Hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. Buenos Aires. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

**García Méndez E.** (1995) “Legislaciones Infanto-Juveniles en América Latina. Modelos y tendencias” en A. Baratta y S.Rivera (coords.) *La Niñez y la Adolescencia en conflicto con la ley penal. El nuevo derecho penal juvenil. Un derecho para la libertad y la responsabilidad*. San Salvador: Editorial Hombres de Maíz. En: <http://www.relaf.org/legislaciones2.htm>. Consultada en 2010.

**Garello, S.** (2010) *Los procesos de institucionalización y el paradigma de la protección de derechos de la infancia. Estudio cuali-cuantitativo del encierro en la población infanto-juvenil infractora a la Ley. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.*

**Llobet, V.** (2010) *¿Fábrica de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia.* Buenos Aires: Noveduc.

**Magistris, G. et, al.** (2012) “Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización en la provincia de Buenos Aires”. V Congreso Mundial de los Derechos de la Infancia y la adolescencia - San Juan 15 al 19 de octubre. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Mazzola, R.** (2012) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina.* Buenos Aires. Prometeo.

**Ministerio de Justicia e Instrucción Pública** (1934) *I ° Conferencia sobre la Infancia Abandonada y Delincuente.* Buenos Aires: Imprenta Colonia R. Hogar R. Gutiérrez.

**Morlachetti, A.** (2006) “El Trabajo de los niños y adolescentes en la manufactura (Fines del Siglo XIX - Principios del Siglo XX)”. Escuela de Educadores. Buenos Aires: Pelota de Trapo.

**Neirotti, N.** (2015) “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas” en N. Neirotti *La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado.* Remedios de Escalada: Editorial de la Universidad Nacional de Lanús: 13-30.

**Subsecretaría de Prensa y Difusión de la Provincia de Buenos Aires** (1991) *Síntesis Bonaerense.* Subsecretaría de Prensa y Difusión de la provincia de Buenos Aires.

**Unicef** (2011) *Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional.* Santo Domingo. Unicef.

**Vilas, C. M.** (2010) “Las idas y regresos del Estado” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15 (49) 101-108.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Mattalini, Matías** (2020) “Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)”.  
*Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 429-457