

IX Congreso de Sociología Jurídica

“De la ley a las prácticas: Confrontaciones sociales por el uso del Derecho”

Título: Apuntes para la reflexión acerca de las políticas sociales de la niñez en la Argentina.

Autora: Lic. Silvina Fernández

Comisión IV: Familia, niñas, niños y adolescentes. El Derecho en la vida cotidiana.

Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones

Internacionales. Escuela de Trabajo Social. Categoría: Profesora. Becaria Conicet.

### Apuntes para la reflexión acerca de las políticas sociales de la niñez en la Argentina

#### Introducción

El presente trabajo propone precisar el proceso social de pasaje de ciertas prácticas sociales con la infancia a las respuestas estructuradas desde el Estado. Es de especial interés poder tomar el aspecto de las políticas públicas que tiene como objetivo con sus intervenciones la anticipación de acontecimientos considerados riesgosos para los niños/as.

La articulación de las leyes 10.903 de Patronato de Menores de 1919 y la ley de Protección de Derechos 26061 de 2005, con sus respectivos contextos temporales posibilitará comprender con mayor precisión los sentidos atribuidos a los conceptos de peligro en una (art 21 ley 10903) y de amenazas en la otra (art 33 ley 26073). Dicha reflexión podrá llevarse a cabo a partir del análisis de los dispositivos asistenciales que ambas legislaciones propiciarían en sus aplicaciones respectivas.

La temática se enfocará considerando los siguientes supuestos:

a) Los dispositivos nos permiten demarcar un conjunto heterogéneo de componentes: discursos, instituciones, reglamentaciones, organizaciones arquitectónicas, proposiciones científicas, morales, etc. El dispositivo conjuga esos elementos en una red de relaciones que posibilitan la articulación de saberes generales con situaciones particulares. Reconocemos los dispositivos a través de las prácticas sociales que tienden a sistematizarse. (Foucault, M 1991)<sup>1</sup>

b) Las prácticas sociales pueden engendrar dominios de saber que no solo hacen aparecer nuevos objetos, conceptos y técnicas, sino que hacen nacer formas totalmente nuevas de sujetos. (Foucault, M 1978)<sup>2</sup>; la minoridad y la niñez son construcciones de

---

<sup>1</sup> Foucault Miche. 1991. Poder-Cuerpo, en Microfísica del Poder. Trad. Alvarez Uría, F y Varela, J. Editorial La Piqueta.

<sup>2</sup> Foucault Michel. 1978. La verdad y las formas jurídicas. Río de Janeiro. Editorial Gedisa

este tipo. Contribuye a pensar los fundamentos de las políticas sociales el análisis histórico de esas prácticas.

c) Las ideas sobre riesgo provienen de la probabilidad de que algo ocurra en el futuro, dadas ciertas condiciones en la actualidad. El riesgo es un término polisémico de diferentes usos, que se ha convertido en un instrumento abierto a la construcción de múltiples significados sociales. (Mitjavila, M 2006)<sup>3</sup>

Los discursos sobre la peligrosidad o riesgo responden invariablemente al juego de diferentes racionalidades, intereses y pautas culturales que organizan la percepción y las respuestas sociales a esos mismos peligros. (Douglas y Widavski, 1992)<sup>4</sup> Las nociones de riesgo, son nociones construidas culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. Citando a la antropóloga Mary Douglas “El vocabulario neutro sobre riesgo es lo que se construyó como puente entre el conocimiento sobre los hechos de la existencia y la construcción de la moral comunitaria. El riesgo, el peligro (podríamos agregar las amenazas) se usan en el mundo para legitimar la política o desacreditarla, para proteger a individuos contra las instituciones predatorias o proteger las instituciones contra individuos rapaces. De hecho, el riesgo provee términos seculares para reinscribir las sagradas escrituras” (Douglas, M1990)<sup>5</sup>

La conformación del Estado Nacional Argentino y la Infancia.

La Argentina de 1880 logró conjugar con su presidente Roca un régimen político en que se articularon los intereses de las clases terratenientes del litoral, beneficiarias de la modernización económica con los de los inversores extranjeros del comercio y el transporte. El país cambió más en esta década que en toda su historia anterior, el aumento de la inmigración especialmente italiana y de la inversión principalmente inglesa cambiaron el paisaje de las principales metrópolis del país.

El proceso de laicización posibilitó el registro por parte del Estado de los nacimientos, casamientos, defunciones, creó el matrimonio civil y limitó la influencia eclesiástica en las escuelas. Se creó en 1883 el Departamento de Higiene y de la Asistencia Pública Municipal encargada de la prevención y asistencia de la salud.

---

<sup>3</sup> Mitjavila, M. 2006. El riesgo como instrumento de individualización social. En *El conflicto social y político: grados de libertad y sumisión en el escenario local y global*. Comp Burkun, M y Krmpotic, C. Editorial Prometeo

<sup>4</sup> Douglas, M; Widavsky, A. 1992. *Risk and Culture*. Oxford: Brasil Blakwell.

<sup>5</sup> Douglas Mary. 1990. El riesgo como recurso forense. En *DAEDALUS*. Journal of the American Academy of arts and sciences.

Es también en el comienzo de esta década que la Sociedad de Beneficencia pasó a ser dependencia del Gobierno Nacional transfiriendo sus instituciones educativas y sosteniendo la administración de las otras instituciones de su dependencia bajo la supervisión del Ministerio del Interior.

Es importante aclarar que la Sociedad de Beneficencia fue creada por Rivadavia en 1823 con el objetivo de promover la asistencia educativa de las niñas por parte de las mujeres de la oligarquía porteña. En el discurso de fundación el primer presidente enunció: *“la perfección física de un pueblo emana igualmente de la belleza y sanidad del hombre, como de la mujer, su perfección moral e intelectual, estará también en la razón de la que posean los individuos de uno y otro sexo que lo componen*

*Es eminentemente útil y justo acordar una seria atención a la educación de las mujeres, a la mejora de sus costumbres a los medios de proveer a sus necesidades, para poder llegar al establecimiento de leyes que fijen sus derechos y sus deberes, y les aseguren la parte de felicidad que les corresponde.”*(Irigoyen, B. 1913)<sup>6</sup>

Al comenzar el siglo XX, la Sociedad tenía bajo su gestión en la provincia de Buenos Aires:

- La casa de Huérfanas para niñas de 10 a 16 años, con escuela primaria incorporada, clases de contabilidad, dactilografía y de preparación para enfermeras, confección de bordados, costuras, planchado y fábrica de dulces. Se encontraba en esta casa la sección especial para la instrucción intelectual e industrial de niñas ciegas. Esta casa fue fundada por la Hermandad de la Santa Caridad en 1755 y la Sociedad quedó a su cargo en 1823. Tenía capacidad para 218 niñas
- Casa de Expósitos fundada por el virrey Juan José de Vértiz en 1779, y restablecida por la Sociedad en 1852. Tenía capacidad para 400 niñas/os y 100 amas.
- Sucursal de la Casa de Expósitos para niño/as de 2 años a 5 años fundada en 1873 tenía establecido un kindergarten para la instrucción elemental de los niños. La capacidad era para 500 niños.
- Asilo General Martín Rodríguez Sucursal de la casa de Expósitos en la ciudad de Mercedes para niños de 5 a 7 años. Fundado en 1901. Tenía capacidad para 350 niños.

---

<sup>6</sup> Irigoyen, B.1913. Origen y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la Capital. 1823-1913. Editado por la Sociedad de Beneficencia.

- Asilo de Huérfanos para niños de 7 a 16 años fundado por la comisión popular de caballeros y administrado por la Sociedad desde 1872. Tenía capacidad para 495 niños.
- Hospital y Asilo Marítimo inaugurado en 1893 en la ciudad de Mar del Plata a los fines de albergar a niños de ambos sexos, convalecientes y débiles en general.
- Asilo Saturnino Unzue para niñas débiles de 8 a 16 años en la ciudad de Mar del Plata fundado en 1911. Tenía capacidad para 300 niñas.

Además se encontraban bajo su dependencia el Hospital General de Mujeres Rivadavia, El Hospital Nacional de Alienadas, el Asilo de Alienadas de Lomas de Zamora, el Hospital de Niños y Consultorios Oftalmológico, el Hospital Vicente López y Planes.

Cada año se entregaban los premios a la virtud para recompensar la “abnegación y el sacrificio, la bondad y el cariño” entre los humildes. También se administraba un Fondo para Pobres que brindaba ayuda económica a las familias de bajos recursos.

Como vimos ya desde la primera presidencia de la Nación había una fuerte presencia de pensamientos modernos respecto a la necesidad de implementar prácticas que tiendan a la perfección física, moral e intelectual de un pueblo. La civilización sería alcanzada por medio de la educación y el establecimiento de leyes que fijen derechos y deberes para su población.

Las instituciones que alojaban niño/as en especial las casas de expósitos reclutaban sus residentes a través de un dispositivo que fue implementado desde su fundación durante la colonia.

El torno era una especie de puerta giratoria con lugar para poner a los infantes. Se hacía sonar una campana para que del otro lado quien estuviera en la recepción girara el habitáculo y recibiera al niño/a. La inscripción en el frente decía: “Mi padre y mi madre me arrojan de sí y la piedad divina me recoge aquí”. El anonimato era el rasgo principal de esta modalidad que permitía acceder a este servicio público en forma universal.

Podemos apreciar que desde la creación de las instituciones para la infancia hasta la conformación del Estado Nacional se implementaron modificaciones en las prácticas que se realizaban para los niños alojados: talleres de oficios para mujeres, y varones, prácticas de tratamientos de la salud que tendieron a ser más preventivas con la implementación de las vacunas. Se instrumentaron alrededor de 1860 cambios en los reglamentos de los establecimientos que establecieron como funciones del director: ” *la*

*necesidad de vigilar a los sanos y curar a los enfermos; llevar un libro para anotar los nombres de los niños enfermos, confeccionar una estadística higiénica de las enfermedades dominantes en la Casa de Expósitos, vacunar y visitar a los expósitos externos, reconocer los cadáveres de aquellos que se sospeche que la muerte no hay sido natural: examinar la salud de las amas y atender el botiquín”.*(Irigoyen, B. 1913)

Se firmaron acuerdos para colocar a las jóvenes en casas de los hogares que contribuían al funcionamiento de las instituciones de la Sociedad, etc. Se proyectó una casa de egreso para varones que cumpliendo la mayoría de edad pudieran vivir solos trabajando de los oficios que adquirieron durante su internamiento hasta que pudieran independizarse. Se establecieron convenios con el Estado para poder incorporar como empleados en la administración públicas a los jóvenes a la hora del egreso de la institución.

La explosión demográfica de fines del siglo XIX, por la primera ola inmigratoria, las migraciones internas y la implementación de las industrias asociadas a la exportación de cueros y carnes transformó la cotidianeidad de las ciudades. El Estado necesitaba fondos para financiar una estructura cada vez más compleja producto de los cambios enunciados. El crédito extranjero financió gran parte del costo de la administración pública. El sucesor de Roca, su cuñado Juárez Celman consintió en preservar el ritmo de prosperidad sacrificando la estabilidad monetaria y lanzándose a la multiplicación del papel moneda y así a un proceso inflacionario que terminó en una crisis económica que estalló en 1890. Celman debió renunciar tras el fracaso de una revolución cívico-miliar y su sucesor fue el vicepresidente Pellegrini. (Halperin Donghi, T.1968)<sup>7</sup>

El contexto económico incrementó como nunca los niños expósitos especialmente dejados con enfermedades contagiosas elevando la problemáticas de las instituciones de internamiento con la necesidad de implementar reformas edilicias tendientes a separar los niños sanos de los enfermos. También se instruyeron pautas de higiene que comenzaban a socializarse a partir de los descubrimientos y nuevas tendencias de los estudios epidemiológicos.

El incremento de la demanda y la crisis económica hizo necesario la clausura momentánea del torno en el año 1891 resuelto por el Ministro del Interior a pedido de la Sociedad, sin embargo habilitó a su presidenta a recibir a los expósitos que le entreguen cuando a su juicio existieran motivos que justifiquen su admisión.

---

<sup>7</sup> Halperin Donghi, T. 1968. Historia Contemporánea de América Latina. Editorial Alianza.

Este acontecimiento se dio en un marco de disputa entre la Sociedad de Beneficencia y la Defensoría de Menores, quienes se negaron a derivar niños a la casa de Expósitos tras constatar las malas condiciones de higiene. Se había establecido también un cambio en la reglamentación de la institución a través del Ministerio del Interior que dejaba casi sin incidencia a la Sociedad para la administración de la institución. La presidenta Sra. Pearson expone la renuncia de la Sociedad con estas palabras:

*“No hace mucho tiempo que el señor presidente del Departamento Nacional de Higiene exigió a la Sociedad que con los recursos recientemente adquiridos por el óbulo del pueblo se procediera a ciertas operaciones de higiene (blanqueo, pintura y desinfección). La Sociedad de Beneficencia habría hecho un deber en satisfacer aquel pedido pero comprendió que era necesario primero matar el hambre o cubrir los miembros desnudos de los niños... La verdadera higiene de la Casa de Expósitos no es blanquear ni pintar, ni fumigar, sino la demolición completa de su edificio y que esas pobres creaturas vivan en otro medio donde no se respire un aire mefítico.*

*Piensa también la Sociedad de Beneficencia que si no se clausura la Casa, la supresión del torno lejos de producir resultados económicos, aumentará con exceso los gastos que se han pretendido evitar. Creo, por fin que el concepto filosófico del infanticidio, que se ha invocado para no clausurar la Casa, es más un fantasma que una verdad. El verdadero infanticidio u otro dato que se le asemeja, podría encontrarlo el Honorable Departamento de Higiene en otras partes y sin ir muy lejos con sólo hojear el obituario de las defunciones diarias, leería estas partidas que le causarían asombro: murió al nacer, falta de desarrollo, no era de tiempo, falta de vitalidad, nació muerto, etc. Y como la cifra se multiplica, una idea triste se ampara en el criterio y llega a sospecharse que la muerte de estas creaturas ha de tener más una causa violenta o una tremenda historia.”(Irigoyen, B. 1913)*

Los efectos de poder del discurso de la Sociedad, lejos de clausurar la casa, hicieron que el presidente no aceptara la renuncia y retrocediera con su decisión. Conjuntamente a restablecer la administración, estableció la suspensión del torno y la creación de una Oficina de Recepción. Conformó también una comisión que estudiara las causas del abandono a los fines de establecer una modificación en el reglamento. Las conclusiones de la comisión ponen de manifiesto lo que se consideró un uso abusivo y de especulación mercantil de la institución.

El 80% de los niños entregados eran llevados por personas extrañas sin parentesco. Las pocas madres que entregaban a sus hijos argumentaban como única razón las

dificultades para encontrar trabajo teniendo que amamantar al niño. También expusieron en el informe lo que se consideró un negocio de las parteras. Se expuso la práctica de mujeres de posición social que acompañaban en sus carruajes a las madres para que dejen a sus hijos y de esta manera pudieran colocarse como amas de leche en sus casas.

Más allá de todos los detalles podemos ver que a comienzos del siglo XX el 82% de los niños alojados eran extranjeros, de ese total el 45% eran italianos. También dejaron asentado que pone según el código civil de la época los padres que exponían a sus hijos en instituciones perdían su patria potestad, situación que no se cumplimentaba ya que los niños eran devueltos o entregados sin demasiados requisitos siempre que se argumentaba conocer a los padres, ser sus padres o familiar.

Los resultados de esta indagación dieron lugar a un cambio cualitativo en relación a la forma de pensar la asistencia a la niñez.

En la Oficina de Recepción solo se admitirán los niños entregados por sus padres, debían comprobar la necesidad de orden material o moral en virtud de la cual se hacía la entrega del mismo. La oficina procedía a practicar las investigaciones necesarias a los efectos de cerciorarse si el niño se hallaba en condiciones de admisión. Las personas que llevaban a algún niño/a sin ser padres debían ser vigiladas por la policía a los efectos de evitar el infanticidio y constatar dónde había de quedarse el niño. Si se tratase de niños abandonados fuera del establecimiento, éstos serían admitidos por intervención de las autoridades respectivas.

Se implementó un registro de los ingresos y una ficha personal donde se establecían datos como el día del nacimiento, sexo, color, nombre de los padres, si era legítimo o ilegítimo, domicilio, firma del depositante. Se estableció la necesidad de renovar cada seis meses esta autorización y justificar que subsistían las causales que motivaron la admisión. También se llevaba adelante un registro con información de los padres o depositantes. Aquellos que fueron entregados por las autoridades serían registrados aparte donde podía verificarse la autoridad que lo remite y las circunstancias en que fueron encontrados estipulando si el niño tenía señas especiales y todo otro antecedente que pueda servir para individualizarlo.

La inmigración y las políticas de control social

Como podemos ver los cambios sustanciales en las prácticas de recepción de los niños estuvieron condicionadas por el contexto demográfico y social que comenzó en la

década del 80 y se consolida a principios de 1900. El enfoque de la mirada que se traslada de los depositados a los depositantes no puede comprenderse sin contextualizar las políticas de tratamiento de la inmigración que se implementaron y consolidaron contemporáneamente.

Las instituciones asistenciales se vieron modificadas radicalmente por la presencia de la inmigración, como vimos el 80% de los niños alojados eran inmigrantes. Solo en la capital en 1912 de las 2856 mujeres internadas en los hospitales Rivadavia, Nacional de alienadas y Asilo de Alienadas de Lomas 1694 eran extranjeras.

Los movimientos sindicales que comenzaban a articularse en torno a la industrialización tuvieron como principales actores a sus obreros quienes en su mayoría eran oriundos de otros países. La agitación social tras los reclamos de estas organizaciones gremiales impulsaron las siguientes acciones gubernamentales:

Atendiendo a los antecedentes parlamentarios de proyectos presentados en 1899 y 1900 se sanciona la ley de residencia de extranjeros N° 4144 de 1902. La huelga de carreros y estibadores de noviembre de 1902, dio lugar a que en una tarde se discutiera y aprobara en el Senado y horas después en la Cámara de Diputados. La ley establecía en el Art 2 que: el Poder Ejecutivo podía ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público. En el art. 4 disponía que el extranjero contra quien se haya decretado la expulsión tenía tres días para salir del país pudiendo el PE como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque. A pesar de las negativas de varios de los legisladores por ejemplo el Dr. Duré quien en la discusión parlamentaria expone: *“la inconstitucionalidad de esta ley reside en que el Poder Ejecutivo lo es todo: fiscal que acusa al extranjero, juez que lo juzga, gendarme que lo prende y expulsa.”*, en el mismo sentido el Dr. Mantilla expone: *“La ley no producirá la desaparición de las huelgas que alarman. No es pues necesaria hoy, no responde a la defensa social ahora requerida. Como ley de defensa permanente, para todos los tiempos, el proyecto choca con los principios, libertades, garantías y derechos establecidos por la Constitución, al amparo de los cuales está abierta la República a todos los hombres de la tierra”*.<sup>8</sup>

La ley 7029 de Defensa Social de 1910<sup>9</sup> complementó la anterior prohibiendo la entrada al territorio nacional a los foráneos que profesaran ideas anarquistas, se prohibió

---

<sup>8</sup> Anales de legislación Argentina. Ley N° 4144 Residencia de extranjeros. T III, p. 493. Año 1902

<sup>9</sup> Anales de legislación Argentina. Ley N° 7029 Residencia de extranjeros, Ley de Defensa social. T II, p 52. Año 1910



la asociación o reuniones que tenga como objeto la propagación dicha doctrina, se establecieron penas de prisión para los que difundan verbalmente o por escrito estas ideas, etc.

La regulación sobre la infancia de 1919 Ley 10903 Patronato de menores toma significación en el contexto de la cuestión obrera. La discusión parlamentaria en torno a la patria potestad introdujo modificaciones tendientes a distinguir el derecho fundamental a la patria potestad del derecho a su ejercicio; la conclusión de la patria potestad de la pérdida de ella.

El artículo 8, por ejemplo, estableció que todo menor confiado por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de beneficencia privado o público quedaría bajo tutela definitiva de la dirección del establecimiento. En la comisión informante del proyecto se discutió los alcances de este artículo. *“Sr. Caracoche: Me parece que podría cambiarse la palabra definitiva por la de exclusiva pues esta expresaría mejor el concepto del artículo”*, frente a esta propuesta el presidente de la comisión expone *“Sr. Melo: La comisión ha redactado así este artículo de su despacho porque existiendo una prescripción del código civil que establece que los niños admitidos en los hospicios o casas de expósitos por cualquier título y por cualquier denominación que sea estarán bajo la tutela de las comisiones administrativas...hemos querido generalizar esa regla para todos los casos porque se estaba explotando por malos padres la acción tutelar de la sociedad de beneficencia, entregándole menores que requerían cuidado hasta la edad en que podían trabajar, reclamándolos cuando ya estaban en condiciones de hacerlo por su edad y en virtud de la educación que la misma sociedad les había hecho dar en sus establecimientos propios; y llevándolos para vivir a costa del trabajo de esos niños. En cuanto a la expresión exclusiva le diré al señor diputado que la tutela es exclusiva salvo la intervención del ministerio de menores”*. La discusión sigue el diputado Caracoche insiste *“Me parece que la palabra exclusiva expresa mejor el pensamiento, porque decir definitiva es darle a la tutela un carácter permanente”* a quien responde aclarando el Dr. Agote *“Es precisamente una tutela de carácter permanente”* a lo que agrega su interlocutor Sr. Caracoche *“mientras están en el establecimiento”* Agote agrega *“No, señor es permanente porque una vez que el establecimiento público o privado se ha hecho cargo del menor, éste queda en forma definitiva bajo su tutela”* El presidente de la comisión cierra la discusión aclarando: Sr. Melo *“ Hemos empleado la palabra definitiva por que hemos querido consagrar por este artículo que la Sociedad de Beneficencia, que ha recogido a los niños que le han*

*sido entregados por sus padres, tutores o encargados, que los ha educado, que los ha alimentado, que les ha enseñado a trabajar, tiene derecho a salvarlos definitivamente substrayéndolos a la explotación inmoral de los que los entregaron. Esta disposición está basada en la experiencia. La Sociedad de Beneficencia nos ha expresado en una comunicación que existe la necesidad de resolver la situación que continuamente se les presenta, por una gran cantidad de casos en que los padres, después que los hijos han adquirido hábitos de trabajo, van a retirarlos para explotarlos”.*<sup>10</sup>

El artículo 21 que consagra lo que se entiende por abandono moral y material y peligro moral apela especialmente a la incitación de los adultos a la ejecución de actos perjudiciales por parte de los menores como la mendicidad, la vagancia la frecuentación a sitios inmorales o de juego, quienes vendan periódicos en la vía pública o trabajen en oficios perjudiciales a la moral o la salud, etc. Es importante aclarar que expresa tanto el abandono que hace alusión a hechos sucedidos como también a la peligrosidad que se entiende como un hecho que probablemente pueda ocurrir. Introduciendo formalmente por primera vez un parámetro preventivo para la toma de decisiones sobre el destino de los menores.

Como pudimos ver la ley de patronato conjugó y legitimó los objetivos de las prácticas que se llevaron adelante con la infancia desde por lo menos cuatro décadas anteriores a su promulgación. La minoridad reguló la existencia de los niños en carriles predestinados. Consagrando lo que se consideró su salvación y la profilaxis a la delincuencia y la perdición recuperaba a estos para el trabajo y el bien de la Nación. En el discurso de inauguración de la casa para niñas débiles en la ciudad de Mar del Plata el entonces presidente Roque Saenz Peña deja claro estas ideas: *“Aquí nace por la inspiración altruista, una manera de proteger a la infancia, como existe en la ciudad de La Plata otra manera de proteger la senectud, y queda amparada así esa curva cerrada de la existencia, desde su comienzo que es la cuna hasta su finalidad que es la vejez, protegidas una y otra, por espíritus selectos que saben amar al semejante hasta despojarse de lo propio. Este instituto tiene para el gobernante seria significación, si ha de preocuparse como debe del mejoramiento físico de todos los miembros de la sociedad. Bajo el concepto que dejo enunciado, este asilo de niñas débiles que ha de devolver mujeres fuertes y más tarde seres aptos para la maternidad, está llamado a operar vitales y fecundas transformaciones en el ejemplar humano, porque lo que hoy*

---

<sup>10</sup> Anales de legislación argentina. Ley N° 10903. Patronato de Menores. T I p, 903. Año 1919

*inauguramos es un magno rectificador de la raza, de la especie y de la naturaleza.*”(Correa Luna, C. 1925)<sup>11</sup>

La política social en las sociedades post-industriales

La Argentina de comienzos de siglo XXI nos enfrenta al enorme desafío de poder analizar contemporáneamente los alcances (consensos) respecto a las estrategias de intervención de las políticas públicas destinadas a contribuir a la preservación y restitución del disfrute, goce y ejercicio de los derechos por parte de los niños/as y adolescentes estén ellos amenazados o vulnerados.

La incorporación de la CDN en 1994 a la Constitución Nacional, instaló, a partir de la discusión sobre el paradigma de la protección integral de derechos y la concepción de un niño/a sujeto de derecho, la necesidad de comenzar a pensar nuevas prácticas institucionales y sociales que dejaran atrás las del patronato. Muchas de ellas ya venían realizándose a partir del proceso de cuestionamiento a las instituciones totales como fue el movimiento de desmanicomialización, los diferentes movimientos sociales de la infancia después de la segunda guerra mundial y las teorías institucionales y psicológicas de los años 60. Podemos ver como los centros de día, los hogares de puertas abiertas, los pequeños hogares, etc. Fueron intentos por trascender la mirada sobre estos asuntos.

Sin embargo no podemos dejar de precisar que la política social de los años 90 estuvo condicionada por las reformas, privatización y ajuste sistemático de las estructuras estatales. El achicamiento del Estado y la liberalización de los mercados permitirían el crecimiento económico y por efecto derrame la distribución de ese crecimiento. Las reformas propuestas por la ortodoxia liberal fueron condición para el acuerdo sobre la refinanciación de la deuda externa contraída y acrecentada desde la última dictadura militar.

La consecuencia de la política neoliberal de los años 90 hizo eclosión comenzado el nuevo milenio. El desmantelamiento de las instituciones públicas, los altos índices de desocupación y la concentración de la riqueza son rasgos de las consecuencias de las políticas económicas llevadas adelante durante esta década.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Correa Luna, C. 1925. Historia de la Sociedad de Beneficencia.

<sup>12</sup>La receta para superar las dificultades estructurales de los países en desarrollo no llegó ni siquiera a rozar las expectativas sobre los resultados esperados. “En América Latina, la región que más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan solo de un 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% anual)”.

Este proceso que se dio casi simultáneamente en toda América Latina puede comprenderse involucrando en el análisis la globalización como fenómeno que incidió e incide actualmente en su dimensión económica (mercados) y comunicacional (información, redes virtuales, informática, etc.) en las sociedades. Este proceso atraviesa las decisiones de los Estados nacionales poniendo de manifiesto el agotamiento de la llamada matriz estadocéntrica.<sup>13</sup>

La experiencia de proliferación de las políticas sociales focalizadas donde las coberturas universalistas de seguridad fracasan o se debilitan permite visualizar una transformación en las nuevas pautas de integración social y del papel del Estado en la contemporaneidad.

La focalización de grupos que tienden a ser clasificados por riesgo o déficit de integración tendría como consecuencia procesos de individualización. O lo que Castel llama individuos por carencia: los que son incapaces de inscribirse en colectivos protectores. (Castel, R. 2003)<sup>14</sup>

Este proceso de individualización tiene como consecuencia la percepción de los problemas sociales como disposiciones psíquicas de los individuos o familias. Las crisis sociales aparecen como crisis individuales y ya no son percibidas en su socialidad. (Beck, U.1998)<sup>15</sup>. Las prestaciones sociales promueven la resolución biográfica de contradicciones que poseen alcances sistémicos (Beck, 1998; Mitjavila 2006).<sup>16</sup>

La nueva ley de infancia es un avance en términos de legislación, implicaría un salto cualitativo a la hora de instrumentar las políticas para el campo específico. Sin embargo cabe preguntarse hasta qué punto los dispositivos asistenciales de las políticas focalizadas y las tendencias de una nueva forma de integración social no teñirían las medidas de protección de derechos que la misma establece.

---

Ocampo, José Antonio. Retomar la Agenda del Desarrollo. Cuadernos del Cendes. Año 18 N° 46. Enero-Abril. 2001

<sup>13</sup> Según Cavarozzi la Matriz Estado Céntrica operó como regulación de los países latinoamericanos. “Ella se basó en dos pares de procesos o mecanismos complementarios que le permitieron alcanzar un cierto grado de equilibrio. La relación entre Mercado y Estado: los mercados de bienes y de trabajo estuvieron sujetos a inducciones y límites, designaron y controlados por el Estado. La producción para el mercado interno se transformó en el núcleo dinámico de la economía alcanzando tasas de crecimiento elevadas. La regulación política de la economía fue funcional para el crecimiento. La relación Estado y Sociedad Civil: La expansión de la sociedad civil incluyó asimismo fenómenos sociales y políticos culturales más difusos como la modernización y secularización de espacios privados –como los de la familia, la escuela y el lugar de trabajo-. Estos últimos procesos se desarrollaron bajo el ojo vigilante del Estado. Cavarozzi Marcelo. Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Rev. 74. Octubre 1999.

<sup>14</sup> Castel, R; Haroche, C.2003. Propiedad Privada, Propiedad Social, Propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Editorial Homo Sapiens

<sup>15</sup> Beck, U. 1998. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós.

<sup>16</sup> Mitjavila, M. 2006. El riesgo como instrumento de individualización social. En El conflicto social y político: grados de libertad y sumisión en el escenario local y global. Comp. Burkún, M y Krmpotic C. Editorial Prometeo.

La ley de Protección de Derechos (N° 26061)<sup>17</sup> de 2005 consagra un sistema de protección en donde involucra a múltiples actores todos necesarios e imprescindibles. Enuncia que las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas: a) fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, b) descentralización de los organismos c) gestión asociada con la sociedad civil d) promoción de redes intersectoriales barriales, e) propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos promulgados. (Ley 26061 art. 4). También explicita la responsabilidad indelegable de los organismos del Estado para establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. (Ley 26061 art. 5)

Sobre la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos dispone que el sistema debe contar con los siguientes medios (Ley 26061 Título III art 32):

- a) Políticas, planes y programas de protección de derechos,
- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;
- c) Recursos económicos
- d) Procedimientos
- e) Medidas de Protección de Derechos
- f) Medidas de Protección excepcional de Derechos

Las medidas de protección (art 33) establecen que serán tomadas cuando los derechos o garantías de uno o varios niños/s y adolescentes considerados individualmente y consagrados en la ley se comprueben amenazados o violados. Las medidas tienen como objetivo preservarlos, restituirlos, o reparar sus consecuencias.

Sin embargo la ley no explicita en qué situaciones considera que esos derechos y garantías están amenazados. Podemos precisar con mayor proximidad aquellos que se encuentran violados ya que se definirían por su negativa, pero la amenaza remite como vimos a un contexto de posibilidad, de probabilidad.

La explicitación de las medidas que deben adoptarse puede darnos elementos en este análisis. Se tomarán las siguientes medidas: a) aquellas tendientes a que las niñas/os y adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña/o, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo

---

<sup>17</sup> Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061. Boletín Oficial 26 de Octubre de 2005.

familiar; e)Cuidado de la niña/o y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño y adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g)Asistencia económica.

Podemos precisar que las medidas tienen como recurso para preservar los derechos y garantías los programas sociales específicos. La incorporación tanto de los niños como de sus padres o responsables a ellos estarían contribuyendo a su preservación. La necesidad de apoyar y fortalecer a la familia pone de manifiesto que las amenazas provendrían de ella y no ya de problemáticas sociales que las atraviesa. La orientación hacia los padres en su propio hogar para que cumpla con sus obligaciones de cuidado son un ejemplo más de que la dificultad para preservar el derecho de los niños/as y adolescentes sería del adulto responsable.

El surgimiento de lo que podríamos llamar una nueva cuestión infantil a partir del crecimiento de la pobreza y la crisis de las protecciones universales queda invisibilizada en las medidas que la ley plantea. La prostitución, las adicciones, el trabajo infantil, la delincuencia infantojuvenil, la infancia afectada por conflictos armados, la problemática de situación de calle rebalsan con creces los alcances de estas medidas.

Las instituciones tradicionales de la modernidad como la escuela, la familia, la clase se dice que están en crisis a partir de experimentar que ya no enlazan de la misma manera a los individuos entre si y con lo social. El cuestionamiento a las categorías con que fueron definidas y la construcción de nuevos mapas conceptuales son urgentes si queremos construir una nueva institucionalidad.

Afirmar que las relaciones entre lo individual y lo colectivo han cambiado profundamente y se hace cada vez más difícil establecer distinciones entre lo privado y lo público, entre lo individual y social afirmaría la hipótesis de que cada vez más se pide a los individuos que puedan resolver sus problemáticas en la construcción de sus biografías. Frente a las desprotecciones actuales y la vulnerabilidad social la apelación a la responsabilidad de los sujetos cuando todo parece estar fuera de su control puede convertirse en una trampa si éste carece de los recursos sean materiales o simbólicos necesarios para el fin que se los convoca.

¿Cómo garantizamos la integralidad de los derechos y garantías que la ley establece?  
Una discusión renovada de las problemáticas sociales que hoy sufre en especial la

infancia nos permitiría poder pensar una nueva direccionalidad a los dispositivos asistenciales de abordaje de las mismas. El gran desafío hoy es modificar las prácticas sociales de las instituciones que intervienen con los niños/as y adolescentes que como vimos son las que en definitiva hacen surgir los nuevos sujetos.

## Bibliografía

- Anales de legislación argentina. Ley N° 10903. Patronato de Menores. T I p, 903. Año 1919
- Anales de legislación Argentina. Ley N° 4144 Residencia de extranjeros. T III, p. 493. Año 1902
- Anales de legislación Argentina. Ley N° 7029 Residencia de extranjeros, Ley de Defensa social. T II, p 52. Año 1910
- Beck, U. 1998. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós.
- Castel, R; Haroche, C. 2003. Propiedad Privada, Propiedad Social, Propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Editorial Homo Sapiens
- Cavarozzi M. Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Rev. 74. Octubre 1999.
- Douglas M. 1990. El riesgo como recurso forense. En DAEDALUS. Journal of the American Academy of Arts and Sciences.
- Douglas, M; Widavsky, A. 1992. Risk and Culture. Oxford: Basil Blackwell.
- Foucault Michel. 1991. Poder-Cuerpo, en Microfísica del Poder. Trad. Alvarez Uría, F y Varela, J. Editorial La Piqueta.
- Foucault Michel. 1978. La verdad y las formas jurídicas. Río de Janeiro. Editorial Gedisa
- Halperin Donghi, T. 1968. Historia Contemporánea de América Latina. Editorial Alianza.
- Irigoyen, B. 1913. Origen y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la Capital. 1823-1913. Editado por la Sociedad de Beneficencia.
- Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061. Boletín Oficial 26 de Octubre de 2005.
- Mitjavila, M. 2006. El riesgo como instrumento de individualización social. En El conflicto social y político: grados de libertad y sumisión en el escenario local y global. Comp. Burkún, M y Krmpotic C. Editorial Prometeo.
- Ocampo, José A. Retomar la Agenda del Desarrollo. Cuadernos del Cendes. Año 18 N° 46. Enero-Abril. 2001