

Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de Derechos Humanos.

A ser publicado en *Políticas Sociales Latinoamericanas. Perspectivas comparadas*. Universidad Autónoma del Estado de México y Editorial Porrúa.

Valeria Llobet

Resumen

Este capítulo presenta un análisis del campo de las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en el contexto argentino a la luz del enfoque de derechos. Basado en dos investigaciones consecutivas, introduce las características de las políticas sociales para la infancia durante el siglo XX, para desde allí considerar las transformaciones iniciadas en la década de 1990. Este análisis permite situar cómo, en el marco de la implementación de instrumentos internacionales de derechos humanos, tienen lugar modelos de ciudadanía e interpretaciones de necesidades, problemas e identidades de la población infanto-juvenil cuyos efectos paradójicos pueden ser los de restricción de ciudadanía sustantiva.

Palabras clave:

Modelos de ciudadanía – Infancia y Adolescencia – cuestión social

Abstract

This chapter presents an analysis of the field of social policies for children and adolescents in the Argentine context from the perspective of rights. Based on two consecutive investigations, it presents the characteristics of social policy for children during the 20th century in order to consider the changes that began in the decade of the 1990s. This analysis allows us, within the framework of the implementation of international human rights instruments, to consider the variety of citizenship models and the interpretations of needs, problems and identities of the child-youth population, all of which have paradoxical effects that can lead to a substantive restriction of citizenship.

Key words:

Models of citizenship – Childhood and Adolescence – social question

Introducción

Este capítulo tiene como propósito analizar el campo de políticas sociales para la infancia y la adolescencia desarrolladas en la Argentina desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad, como consecuencia de la suscripción en 1990 de la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN), sancionada en 1989. Procura contribuir a la discusión de los problemas teóricos que surgen de la articulación entre las modalidades de integración social promovidas por las políticas sociales y los procesos de ampliación de ciudadanía, en la población infantil y adolescente en situación de vulnerabilidad social. Ello supone considerar las políticas sociales como discursos con impactos en la construcción de sujetos, necesidades y problemas.¹

¹ Considerar la dimensión discursiva de las políticas sociales supone tratarlas como una matriz que es moldeada por la institucionalización de *discursos expertos* (Fraser, 1991; Llobet, 2006) la que a su turno, constituye un tipo de discurso legítimo para la interpretación de necesidades y

El tipo de derechos sancionado por la CDN procura modificar y regular en el terreno cultural prácticas de crianza, formas de sociabilidad, en fin, relaciones intergeneracionales. Instaurationes de dignidad en las condiciones de vida y de alguna manera contribuye a señalar, no sin contradicciones, que la familia es una unidad heterogénea en su interior, y que no puede hacerse equivaler necesidades y derechos de niños, niñas y adolescentes a las necesidades y derechos del conjunto. Uno no subsume al otro, de la misma manera en que la condición de las mujeres adultas no se deduce como una fracción del conjunto.

Este señalamiento introduce entonces dos líneas a considerar. Por un lado, las relaciones entre lo cultural y lo económico, en el sentido señalado entre otros por Fraser (1997),² en cuanto a la consideración de la injusticia en términos de injusticia cultural (o desrespeto) e injusticia económica (o desigualdad). Por el otro, los límites y contenidos dados a lo público y lo privado, en el tradicional estilo de análisis feminista. Así, ¿cuáles son las consecuencias, en las concepciones sobre la ciudadanía, de que el paradigma de derechos se institucionalice mediante políticas sectoriales o focalizadas, cuya vinculación con los derechos en su concepción universal es limitada? ¿Cuáles son las implicaciones prácticas de la centración cultural de la CDN? ¿Cuáles son las tensiones específicas que deben abordar las políticas sociales para la infancia y la adolescencia? ¿Qué continuidades es posible rastrear en la manera de construir y responder a la cuestión social representada por las fallas en la inclusión de las nuevas generaciones? Estas preguntas conforman las líneas de análisis centrales de este trabajo.

Para abordar estas cuestiones, luego de una discusión relativa a las características más generales de la vinculación del paradigma de derechos con las políticas sociales, se presentará una sintética caracterización de la situación previa a la suscripción de la CDN por parte del estado Argentino, estableciendo algunos de los ejes centrales estables a lo largo de este período histórico de consolidación y auge del sistema tutelar como respuesta institucionalizada al problema de “los menores”. A continuación se analizará una modalidad de institucionalización de la CDN, que provisionalmente se denominará “modelo de transición”, tratando de establecer en él algunos ejes predominantes de articulación de las respuestas institucionales a partir de la consideración de las estrategias para el logro de la inclusión, las definiciones de vulnerabilidad y la extensión de la cobertura. Finalmente, se retomarán las preguntas más generales para situar las tensiones que recorren los distintos momentos ubicados en el análisis.

Consideraciones preliminares. Los derechos humanos y las políticas sociales

El proceso de especificación de derechos humanos excede el ámbito de las políticas sociales. Se da en la esfera de la política internacional, y distintos procesos históricos convergen para que, en determinados contextos, algunos sujetos sean redefinidos como titulares de derechos y, a su vez,

subjetividades. De este modo, no sólo se trata de una dimensión simbólica, sino también prescriptiva, que delimita y determina las acciones posibles, las soluciones imaginadas, el sentido común institucional, y expresa las modalidades dominantes en que se conciben los problemas.

² En trabajos posteriores, la autora consideró necesario incluir una tercera dimensión a su esquema para reflexionar sobre la justicia, entendida como paridad en la participación.

que se considere que el disfrute de los mismos requiere de medidas especiales para que estados y/o individuos no lo obstaculicen.³

Estas discusiones coincidieron con los embates incipientes contra el Estado de Bienestar y el correlato ideológico de contradicción entre derechos civiles y derechos sociales. Los procesos de articulación inter-estados alrededor de la transformación del estado-bienestar incorporaron, a instancias del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el marco de derechos a la formulación de sus políticas. Este proceso se consolidó, para el caso específico a partir de la Cumbre por la Infancia y la Cumbre del Milenio a inicios de la década de 1990.

A fines de la década de 1990, el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD desplegaba las características generales que debían seguir las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. De esta manera, desde distintos ámbitos se promovió la vinculación entre un instrumento de derechos humanos específico, la CDN, y el proceso de formación de políticas que afectaran directa e indirectamente a ese grupo.

En particular en América Latina, la incorporación de la CDN involucró la institucionalización de principios relativos a la ampliación de ciudadanía y al tratamiento concreto y simbólico de personas menores de edad como ciudadanos, en culturas institucionales permeadas por ciudadanías invertidas o controladas (Fleury, 1997). Para el caso, la institucionalización del paradigma de derechos de la infancia como matriz para el diseño de las políticas sociales se dio en un contexto de reforma del estado, hegemonía del paradigma neoliberal, y globalización del sistema financiero.

En este contexto, es de señalar que Argentina fue durante la década de los noventa, un modelo de reforma en el sentido del Consenso de Washington. Esa transformación del estado-bienestar se dio en el sentido de aumentar la mercantilización y consecuentemente la carga a las familias, reducir la cobertura de los programas antes universales, y en general pasar de una lógica de solidaridad a una lógica individualista. Ello generó un amplio consenso, inspirador y legitimador a su vez de planes y programas.

Coincidentemente, se produjo un proceso de profesionalización de organizaciones de la sociedad civil que se formalizaron en organizaciones no gubernamentales y se vieron beneficiadas por los procesos de quasi-privatización de formas de asistencia.⁴ Algunas de estas ONG's, integrando la Comisión Argentina de Seguimiento a la CDN (CASACIDN) han generado, mediante el sistema de control al estado nacional (la emisión de los "Informe sombra") suficiente presión

³ Ello convergió con álgidos debates a nivel mundial alrededor de los discursos normativos sobre la infancia y la adolescencia. Por un lado, fueron puestos en cuestión los discursos científicos que legitimaban la "minoría" e invocaban un saber sobre la supuesta doble característica de las necesidades propiamente infantiles, a saber: su univocidad y su perentoriedad. Por otro, se criticó el dispositivo tutelar, que a lo largo y a lo ancho del mundo aparecía como la institucionalidad más efectiva para dar cuenta de la cuestión social de la población de menor edad.

⁴ En 1997, el Foro de Organizaciones para la infancia de la entonces Capital Federal organizó un evento de sensibilización en la CDN en Parque Centenario. En el mismo, se contó más de 50 ONG's del ámbito metropolitano (es decir, sólo ciudad de Buenos Aires y partidos del conurbano bonaerense).

internacional para ser actores de peso en la transformación interna. Éstas organizaciones y especialmente el UNICEF, han incidido en la visibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes y en restar legitimidad a las políticas para el sector que no se enmarquen en tal enfoque.

La inclusión del enfoque de derechos humanos en la agenda internacional también representa un desplazamiento histórico de la discusión política que los derechos humanos involucran. En efecto, la preeminencia técnica en la institucionalización del paradigma de derechos hace pensar que se trata de un problema de aplicación de estrategias y normas adecuadas. Esto vela el hecho crucial de que las definiciones de derechos en lo concreto, la formación de políticas, planes o programas para satisfacerlos, la asignación de recursos, etc., son el resultado de una discusión política respecto, en última instancia, *de* lo que es justo para el conjunto social.

A ello se agrega, o con ello converge, un dato desalentador. No obstante el consenso internacional alrededor de este paradigma, su impacto no parece alcanzar la vida de los propios niños, niñas y adolescentes a los cuales normativamente protege. El “niño sujeto de derechos” parece ser una abstracción que no se refleja en indicadores de cumplimiento y satisfacción de derechos de los niños concretos. Por su parte, raramente se ha avanzado en vincular el enfoque de derechos de la infancia con las políticas económicas, no sólo con las políticas sociales. Ello tendría como consecuencias la consideración conjunta de la nueva cuestión social con este hiato entre procesos de ampliación de ciudadanía y restricciones a la plena y autónoma inclusión social.

Interesa por ello señalar que, a pesar del interés ético en la discusión de las políticas sociales a la luz del paradigma de derechos, en el caso de las políticas para la infancia y la adolescencia, se presentan serios problemas teóricos y políticos. En primer lugar, ¿en qué medida es posible que se desarrollen políticas universales dirigidas a la población infantil y adolescente? De no ser posible, necesario o incluso esperable que se desarrolle este tipo de políticas, ¿es dable imaginar algún tipo de políticas focalizadas que adopte características de discriminación positiva y no acarree la estigmatización que se asocia a tales acciones?

Ello torna, a lo que provisionalmente se denominará “campo de políticas para la infancia”, en un terreno fecundo para analizar algunas tensiones y transformaciones centrales que afrontan las políticas sociales. Al mismo tiempo, permite establecer preguntas respecto a los pactos de reproducción social que dan forma a la cuestión social en cada sociedad. Las políticas para la infancia y la adolescencia tanto representan los consensos alcanzados en torno de la justicia, como aquellos respecto de la función de las nuevas generaciones en la tensión cohesión social – inclusión social. De esta manera, las políticas formadas pueden tender a privilegiar los proyectos estatales y sociales y no a resolver las circunstancias del aumento de niños, niñas y adolescentes “supernumerarios”, aquellos cuya inclusión social se halla limitada a la inclusión en políticas de contención.⁵

Los antecedentes de la cuestión social y la institucionalidad de la infancia y la adolescencia en la Argentina

⁵ Interesa citar a Juan Suriano para ilustrar este aspecto: “siempre las respuestas a la cuestión social eran una consecuencia del aumento de la conflictividad social” (2000: 19)

En la “prehistoria” que constituye el Virreinato, y en los convulsionados años previos a 1870 se puede inferir el inicio de un conflicto por el poder sobre los niños (Cowen, 2000). El Estado, como inicial y precario gestor de la higiene y salubridad públicas, abrió las puertas del hogar para regular las prácticas de crianza. En particular, fueron revisadas las prácticas de lactancia, cuestionando el uso de nodrizas; se laicizó la inscripción de los niños, con el reemplazo de los registros parroquiales de bautismo y muerte por la inscripción civil, y se comenzó a construir la salud pública mediante la vacunación masiva y compulsiva.

El siglo XX, denominado en sus inicios “el siglo del niño” (inaugurado con los congresos panamericanos de pediatría que dieron origen al Instituto Interamericano del Niño) fue el tiempo de la construcción de la infancia y la adolescencia como sujetos sociales. Este proceso se dio mediante la expulsión de los niños del espacio público, incluyendo el espacio del trabajo asalariado, y su inclusión en el espacio de la domesticidad, el juego y la escolaridad (Zelizer, 1994; Roche, 1999). El inicio del siglo coincidió con los debates sobre la educación universal, la incipiente regulación del trabajo femenino e infantil, y el avance y ampliación del Estado en sus políticas de higiene y salubridad.

Dos procesos definieron la construcción de niños y adolescentes pobres como un problema del Estado. Los conflictos obreros coprotagonizados por niños y la universalización de la educación, dieron otra visibilidad a los niños que no habían ingresado en la escuela, o aquellos que a juicio de las Juntas Escolares y el Consejo Nacional de Educación estaban en “peligro moral o material” (Cosse, 2005; Ciafardo, 1992). El juicio técnico de los expertos tomaba los parámetros de la higiene en su sentido extenso, tanto de prácticas denominadas preventivas como de higiene moral. Estos niños fuera de la escuela pasaron a ser parte de la cuestión social. El estado generó entonces (a lo largo y ancho del mundo y casi al mismo tiempo) lo que se conocerá como “Estado Tutelar” . Las categorías nodales de la tutela del Estado, permitían que mediante la Ley 10.903, se retirara la patria potestad a las familias de estos niños, que luego eran internados en dispositivos variados.⁶

El proceso de valoración de un sujeto colectivo infantil estuvo sostenido por un proyecto político que, en tanto anticipación de un futuro posible, tomaba a los niños del presente como actores del mañana. La construcción de continuidades sociales, culturales y políticas entre generaciones era necesaria para un determinado proyecto de país. Para ese proyecto, era una estrategia cardinal integrar las nuevas generaciones mediante una institucionalidad extensa e intensiva, cuyo eje cultural y social se desplegaba alrededor de los parámetros de la burguesía y que encontraba en el higienismo el certificado de legitimidad científica y una clave a su hegemonía.

El complejo tutelar, se encontró completamente diseñado y en vigencia hacia la década del 30 en todo el mundo occidental, con características similares en cuanto a su matriz ideológica, y articulado a los dispositivos del Estado de Bienestar. Esta década marcó el inicio de cambios tendientes a centralizar en el estado la gestión social, surgiendo la burocracia técnica configurada por los profesionales del área social. Durante las décadas 40 y 50 se avanzó en la legislación “*que definió la función tutelar del estado sobre los menores*” (Barbeito y Lo Vuolo, 1998, 123). Se comenzó la separación de la asistencia social de la educación, restringiéndose la Comisión Nacional de Ayuda Escolar, para ser reemplazada en sus acciones por la Dirección Nacional de

⁶ En Argentina, la ley debió esperar casi 90 años para ser derogada por una ley de Protección Integral a la infancia.

Asistencia Social en 1948 y luego por la Fundación de Ayuda Social en 1950 (Fundación Eva Perón).

En la historia mítica del campo de la minoridad,⁷ se produce un vacío que abarca las décadas del 40 hasta el 70.⁸ Este espacio temporal es cubierto con el relato de “los años dorados”: un estado que funcionaba, en un país rico y caminando sin distracciones hacia su pleno desarrollo, que no producía menores, igualitario y homogéneo.⁹ Algunos análisis para el período se han concentrado en la subordinación ideológica del dispositivo escolar al proyecto peronista, de modo de considerar muchas veces que la función de “práctica de subjetivación” que puede atribuirse al dispositivo encontraba del lado del sujeto una materia moldeable.

En contraposición, las tensiones abiertas por el proceso peronista y lo que algunos historiadores han denominado la democratización del bienestar influyeron en un proceso de igualación simbólica de la infancia.¹⁰ Cosse (2006) señala la multiplicidad de sentidos que adoptaba *el ser menor “pobre”*, a mitad del siglo XX: “desacreditación, pobreza y peligrosidad social pero también sentimientos de conmiseración por la injusticia.” La decadencia del higienismo y su absorción y transformación en la medicina social se combinaron con el desplazamiento relativo de las elites en la generación de consenso sobre la matriz de intervención en “lo social”.

Estos sentidos, como polos de la representación dominante de la infancia y la adolescencia pobres, se alternarán a lo largo del siglo de modo que resulta posible decir que nunca lograron una síntesis nueva. Como se verá luego, la dupla peligrosidad - conmiseración parece no haber sido permeada por el paradigma de derechos y la consecuente politización de las necesidades infantiles.

En los gobiernos dictatoriales de 1960 fueron reemplazadas las denominaciones institucionales y programáticas “de menores” para pasar a ser “de menores y familia”. Este deslizamiento se acompañó de debates relativos a la institucionalización y sus consecuencias, a la educabilidad durante la institucionalización, y a la necesidad de reintegración familiar de los menores. Durante la dictadura de Onganía, *El Estudio del niño y el adolescente institucionalizado*, de 1967, y el *Congreso del Menor Abandonado*, de 1969, fueron ejemplos. Surgió el Régimen de Familia Sustituta (Dubaniewicz, 1997) como estrategia de reemplazo al internamiento.

Convergentemente, el auge de la psicología infantil cambió el tono de las aproximaciones pedagógicas, sociales, incluso familiares, a la cuestión. Desde el nacimiento de la “Escuela para padres” a la inclusión de contenidos psicológicos en la formación de docentes, pasando por el

⁷ Es decir, aquella que fundamenta los relatos de los agentes y cimienta las historias institucionales.

⁸ Por ejemplo: “*En los años 50 la expansión del Estado en el campo de las políticas sociales básicas impide el desarrollo de la sociología funcionalista. Es el auge de las políticas distribucionistas. Las condiciones generales de la infancia mejoran, por ende la problemática es considerada residual.*” En *Historia y fundamentos del Centro de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes*, www.chicosdelacalle.org

⁹ De alguna manera, parece concretarse la figura peronista del niño como *único privilegiado* como una legítima y veraz representación de la infancia.

¹⁰ Para una discusión sobre el lugar de la infancia y la familia en el peronismo, véase Pastoriza y Torres (2002), y Guy Dona (2002).

establecimiento de la psicoterapia infantil como un recurso de uso cada vez más generalizado, la psicología comenzó un proceso de hegemonía como fundamento científico y mediación técnica en las relaciones adultos – niños/as y adolescentes. Este giro estableció como verdades científicas una concepción del sujeto y su relación con la temporalidad y la historicidad,¹¹ y un énfasis en la determinación de sus problemáticas en la escena familiar.

En 1973, durante el gobierno dictatorial de Lanusse, se publicó la *Política Nacional del Menor y la Familia*, y en 1974, durante la tercera presidencia de Perón, se realizó el *Primer Encuentro Nacional de la Familia*, cuyas conclusiones se centraron en la utilización de tratamientos que no implicaran internación y en el desarrollo de estrategias de prevención, algunas de corte psicosocial. Durante la última dictadura (1976 – 1983) se desarrollaron otras innovaciones de intervención: Registro General de Menores, Orientación Familiar, becas para internamiento en instituciones privadas, Hogares de pre-egreso con subsidios, Pequeños Hogares, becas de estudio e ingreso a los institutos militares.¹²

El fuerte reingreso del modelo policíaco persecutorio se combinaba con las instituciones totales para renegar identidades, mediante la Doctrina de la Situación Irregular. Ésta producía un deslizamiento, que agrega a la idea de menor abandonado, propia del paradigma anterior, la concepción de *población de riesgo*. La Policía de la Minoridad, el Cuerpo de Vigilancia Juvenil, las *razzias* callejeras y los institutos articulaban el modelo de política socio-penal. De este modo, se agregó abiertamente un eje de seguridad, que sumó al énfasis moral y futurista que tenía la definición de menor en riesgo moral y material, la peligrosidad presente.

Esta dimensión parece componer el mapa totalizador de las imágenes de infancia y adolescencia que construyen el sustrato para concebir la cuestión social y sus respuestas. Se comenzaba también a dismantelar la política social a partir de la transformación del sistema de salud y la escolaridad, ambos cambios en el sentido de la mayor fragmentación entre educación y salud mercantilizadas y aquellas provistas por el ámbito público.¹³

A partir de la recuperación democrática, la problemática de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad ingresó como tal al ámbito de actividades de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, dependiente de la Presidencia de la Nación. Se comenzó a asociar la problemática del abandono con el incumplimiento de derechos (Dubaniewicz, 1997; Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH, 1986), en consonancia con la incipiente repercusión, sobre todo en la sociedad civil, de los debates alrededor de la redacción de la CDN desde 1979 y

¹¹ Las afirmaciones técnicas relativas a la atemporalidad o carácter infantil del inconsciente comenzaron a extenderse hasta considerar, en la traducción representacional del conocimiento psi, un sujeto completamente determinado por su pasado infantil y los vínculos familiares entonces establecidos.

¹² Si bien un análisis sistemático y en profundidad hallará seguramente más diferencias, es de señalar los trazos de continuidad del tratamiento de la cuestión infantil más allá de la legitimidad y carácter de los gobiernos.

¹³ Por ejemplo a través del aumento de los subsidios a las escuelas de gestión privada y la apertura de la provisión de servicios de salud en las obras sociales sindicales a empresas médicas.

del papel que en él tenía el movimiento de Derechos Humanos argentino desde fines de la dictadura.

Durante los ochenta y noventa, a la sombra de los debates internacionales, proliferaron los encuentros técnico-políticos para debatir políticas para la infancia (escolares, asistenciales, penales). En ellos, las posiciones acordes con la Doctrina de Protección Integral plasmada en la CDN propiciaban un cambio de concepción que se pensó radical con respecto a los paradigmas anteriores. En lo jurídico, se afirmó la necesidad de garantías procesales contra la discrecionalidad del régimen anterior, de internamiento coercitivo. Se hizo eje en la titularidad de derechos de ciudadanía para niños, niñas y adolescentes, los que dejaron de ser considerados “menores” en el mismo sentido en que esta denominación adoptaba para el sistema tutelar, y se instaló el *superior interés del niño* como objetivo y límite de toda intervención.

Asimismo, desde las posiciones defensoras de los derechos de los niños se comenzó a afirmar que las instituciones que trabajan de forma alternativa al internamiento eran más eficaces que las tutelares (APDH, 1986). La década del 80 fue marcada por el problema de la criminalización de la pobreza imbricada en las acciones policiales, fuerte resabio de las políticas dictatoriales. Así, aparecieron, como oponentes: en primer lugar la policía, en segundo la justicia penal, en tercero el sistema institucional-total.

La incipiente lucha ideológica de quienes instalaban el problema de los derechos humanos de los niños y adolescentes se centraba en “*cambiar el lenguaje epistemológico*” (Conclusiones del *I Seminario Latinoamericano de DDHH del niño y del menor*, 1987), para extraer el problema de la minoridad del campo jurídico. Se promovía por primera vez activamente la separación de las políticas socio-penales de las políticas propiamente sociales para la infancia.

En 1990, cuando la Argentina firmó y ratificó la CDN expresó algunas reservas y señaló que la definición de niño/a se extiende al momento de su concepción, instaurando el “Día del Niño por Nacer”. Ello era una clara señal de la posición antiabortista del gobierno, definición que al mismo tiempo creaba un conflicto entre sujetos de derechos.¹⁴ Ese mismo año la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia fue reemplazada por el Consejo Nacional del Menor y la Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, cuyo objetivo era “*desburocratizar la asistencia a Menores, Discapacitados y Ancianidad*” garantizando su promoción integral. Si bien el objetivo de la institución era formalmente más amplio, en 1993 se constataba la concentración de los recursos institucionales en la asistencia a la población infantil, restringida a su vez a la población institucionalizada (Pronatas, 1993).

¹⁴ En oposición a la doctrina de interdependencia de sujetos de derechos, que potencia los derechos de las mujeres en tanto madres de otros sujetos de derechos, las interpretaciones al uso en nuestro medio tienden a oponer los derechos de niños, niñas y adolescentes a los de sus madres, tendiendo a restringir estos últimos. Un ejemplo de esto es la campaña del “derecho a la alimentación a pecho”, promovido por el UNICEF y la sociedad de Pediatría, con argumentos economicistas respecto de la salud de los niños de sectores populares y de la garantía alimentaria que supone en los peores contextos la leche materna, sin considerar el déficit en la salud de la madre que esto supone. Otro ejemplo es el tratamiento como adultas de las adolescentes embarazadas como consecuencia de una violación, en los que se privilegian los derechos de los “niños por nacer” antes que los de las niñas y adolescentes abusadas.

Con la reforma de la administración pública y la transformación de la estructura del Estado nacional tenida lugar a partir de la reforma constitucional de 1994, se eliminaron las funciones de acción social del Ministerio de Salud, creándose el Ministerio de Desarrollo Social. A esta cartera se adscribió el Consejo Nacional del Menor y la Familia, No obstante la entrada en vigencia constitucional de la CDN, su estructura reflejaba la dominancia de las funciones socio-penales derivadas de las instituciones de internamiento.

Se comenzaron a desarrollar programas que siguieron siendo denominados alternativos, y que básicamente ampliaban la experiencia y la concepción de aquellos de índole familiarista o basados en modelos de comunidades terapéuticas desarrollados durante la dictadura como política nacional de infancia. Al mismo tiempo, en algunos distritos se modificaron sus legislaciones para dar lugar a las instancias específicas de contralor de la implementación del paradigma de derechos, los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En 1995 Argentina presentó el primer informe de seguimiento de la aplicación de la CDN ante el UNICEF. Las recomendaciones de este organismo y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Representación Regional para América Latina y el Caribe (OHCHR) señalaron la inadecuación del informe a los derechos legislados, la falta de datos sobre la aplicación concreta de los mismos, la desigualdad extrema entre distintos grupos de niños y la contradicción legal que representa la vigencia de la ley de 1919. Faltarán aún 8 años para que esa ley se *derogue*. Las recomendaciones surgidas del segundo informe, presentado en 1999, cuatro años después del primero y con tres años de retraso, sumaron a las anteriores la preocupación por la escasa inversión en infancia del estado nacional. Entre 1995 y 1999 el gasto público nacional dirigido a niñez rondó el 7% del gasto público nacional total, un 1.3% del PBI. De este gasto, 2/3 se componen de asignaciones familiares y obra social (Ministerio de Economía y UNICEF, 2002).¹⁵

Dado este contexto, se revisará la institucionalización del paradigma de derechos considerando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (CABA) ya que ha sido el distrito considerado modelo por su temprana adhesión al paradigma. La pregunta que se hace a los diseños de los programas es cómo conciben la inclusión social, qué definen como la problemática que la impide y cómo interpretan la ciudadanía de los sujetos infantiles y adolescentes. A partir de estos ejes, es posible caracterizar la implementación como un modelo o campo discursivo, en virtud de la dominancia de concepciones morales o individualistas o concepciones vinculadas con la desigualdad social, las concepciones sobre los sujetos, la dimensión de interlocución intersectorial y política, y la extensión de la cobertura.

El modelo de transición: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA]¹⁶

¹⁵ En 1997, el total de los hogares con menores de 18 años era de casi 9 millones, de los cuales un 32,5% contaba con al menos un niño/a o adolescentes en edad escolar que no asistía a la escuela y con al menos un niño/a de entre 9 a 14 años con rezago escolar. Un 23,9% del total de hogares con menores carecía por completo de obra social, plan médico o mutual, y entre y 5,8% y un 8,7% contaban con al menos un indicador de pobreza estructural (INDEC, 1997).

¹⁶ Dado el espacio de esta publicación, no se incluye un modelo contrapuesto parcialmente, que se denominó “emergente”. Éste se distribuye a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires,

En 1998, la CABA sancionó la Ley Nro. 114, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que creó el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y las Defensorías Zonales de Derechos¹⁷ como organismos de aplicación específica, con fines de contralor, monitoreo y diseño intersectorial de programas. Esta modificación de la institucionalidad precedente aumentó la jerarquía y amplió la red de defensorías de derechos preexistente, dependiente de la Dirección General de la Familia y el Menor, de la Subsecretaría de la Gestión de la Acción Social, integrada en la Secretaría de Promoción Social.

La legislación y la institucionalidad de la misma, a apenas cuatro años de transformada en ciudad autónoma la ex Capital Federal, permitieron consolidar la imagen de la ciudad como progresista y ampliamente garantista. En este sentido, el proyecto de la naciente ciudad autónoma combinaba la innovación constitucional e institucional con el reconocimiento de derechos de minorías y grupos sometidos, *leit motiv* compartido, junto con la de políticas culturales de avanzada, por las gestiones previas a la actual, con relativa independencia del signo político.

Para ese momento, los principales programas dependientes de la Dirección eran el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA),¹⁸ y las Casas del Niño y del Adolescente. El primero es un centro de día para la “*atención, contención, diagnóstico, acompañamiento y derivación de niños, niñas y adolescentes de 8 a 18 años de edad que viven, deambulan y/o trabajan en las calles de la Ciudad de Buenos Aires*” (Proyecto institucional, 2003).

Sus objetivos hasta el 2004 eran brindar atención a esta población desde la asistencia a sus necesidades diarias, el acompañamiento en situaciones que demanden contacto con otras instituciones, hasta la elaboración de estrategias para la salida paulatina de la situación de calle. Para ese mismo año, último con información oficial actualizada, se registraron 1258 pedidos de asistencia anuales, es decir, un promedio de 106 niños, niñas y/o adolescentes asistidos mensualmente (CAINA en números, www.chicosdelacalle.org).^{19 20}

El modelo de atención compartido es de Atención Integral, apelando a la CDN, enunciado que abarca aspectos de atención en salud, educación, documentación y revinculación familiar. En esta misma dirección todos los programas de la CABA sostienen como premisa de intervención

a partir especialmente del logro de la interacción interjurisdiccional, intersectorial y multiactorial del Plan Federal y del Consejo Federal de Niñez y Adolescencia a nivel nacional. En la provincia, se basa en la extensión de cobertura y las condiciones de ingreso de los planes para adolescentes actualmente implementados.

¹⁷ Está integrada por 15 defensorías distribuidas en la Ciudad de Buenos Aires y dependientes del Gobierno de la Ciudad y 3 organizaciones no gubernamentales bajo convenio.

¹⁸ Abrió sus puertas a mediados de 1992 inspirado en las definiciones de la CDN, como modificación de las experiencias de pedagogía en calle de parte del equipo, constituyéndose en la institución señera en la implementación de estrategias desde un enfoque de derechos.

¹⁹ Hacia 1999 contaba con alrededor de 600 legajos en total, y según sus estadísticas, en elaboración desde 1997, se registraron anualmente 517 pedidos de asistencia.

²⁰ Secretaría: el Equipo Móvil, los paradores, y los hogares propios o bajo convenio con ONG's. En el ámbito del Consejo de Derechos, los programas de atención directa son la línea telefónica 102, el Centro de Atención Transitoria, las ya mencionadas defensorías, la guardia de abogados, el Programa contra toda forma de Explotación Infantil (PETI).

la “restitución de derechos” vulnerados (Litichever, 2008). Dados estos enunciados programáticos, interesa analizar la información sobre planes y programas existentes, de acuerdo con el relevamiento realizado entre septiembre y diciembre de 2006 por la Dirección de Investigación del Consejo de Derechos de la CABA. Según el organismo, con base en la información oficial, existían entonces 103 programas con población destinataria directa o indirecta menor de 21 años. en todo el gobierno de la ciudad. Al incluir los subprogramas, el número se elevaba a 124.²¹

El informe del organismo procuró analizar la oferta desde la perspectiva de derechos, estableciendo para ello tres dimensiones centrales: establecimiento de mecanismos explícitos de participación de las/os usuarias/os, establecimiento de mecanismos de seguimiento e inclusión en políticas universales, y establecimiento de mecanismos de articulación. La combinación de estas tres dimensiones genera la cuarta, programas con enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, 50 programas cumplían la primera condición, 59 la segunda, 54 la tercera y sólo 13 la cuarta.

Finalmente, se determinó que el 91% de la oferta es focalizada. Las conclusiones a las que arribó entonces el organismo señalaban la transición hacia un modelo de políticas basado en la justicia, pero restringido al ámbito normativo, *“sin cambiar las prácticas institucionales en forma sustancial y sosteniendo simplemente políticas compensatorias, de otorgamiento de beneficios sin promoción de la inclusión”* (CDNNyA, 2006).²²

Ello en un distrito rico y uno de los mayores “inversores” en infancia. En 2001 y 2002, únicos periodos para los que se han sistematizado los datos, la CABA era el segundo distrito del país en monto total de gasto público dirigido a niñez, con alrededor de 1.200 millones de pesos en cada año; el cuarto en 2001 y el sexto en 2002 en porcentaje del gasto total del distrito (37,9% y 40,4%); y el doceavo en porcentaje sobre el gasto social (48.8% y 50,5%). En tanto, es el segundo en los dos años en monto gastado por niño, con \$2.235 en 2001 y \$1.466 en 2002 (Ministerio de Economía y Unicef, 2005) duplicando en ambos periodos el gasto por niño de la provincia de Buenos Aires.

A octubre de 2008, la situación es relativamente diferente. En primer lugar, la gestión ha cambiado radicalmente de signo político. En segundo, el Ministerio de Desarrollo Social ha reemplazado al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. No se cuenta con una actualización

²¹ Su distribución por dependencia se concentraba en el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (35, incluyendo 3 programas alimentarios y un programa de Transferencia condicionada de Ingresos denominado Ciudadanía Porteña), el Ministerio de Educación (30), el Ministerio de Salud (20), lejanamente seguido por 5 programas de deportes, 3 programas en el propio Consejo y en el Ministerio de Planeamiento y 1 en el Ministerio de Producción (de empleo juvenil).

²² En 2001 y 2002, único periodo para el que se han sistematizado los datos, la CABA era el segundo distrito del país en monto total de gasto público dirigido a niñez, con alrededor de 1.200 millones de pesos en cada año; el cuarto en 2001 y el sexto en 2002 en porcentaje del gasto total del distrito (37,9% y 40,4%); y el doceavo en porcentaje sobre el gasto social (48.8% y 50,5%). En tanto, es el segundo en los dos años en monto gastado por niño, con \$2.235 en 2001 y \$1.466 en 2002 (Ministerio de Economía y Unicef, 2005) duplicando en ambos periodos el gasto por niño de la provincia de Buenos Aires.

del mapa, dado que desde diciembre de 2006 a octubre de 2008 no se ha culminado con el rediseño de planes y programas.²³

La definición programática de la actual gestión a cargo del Ministerio de Desarrollo Social indica que: *“Es absolutamente necesario que a la asistencia le siga la inclusión y para ello, debemos fortalecer las capacidades de las personas y las familias excluidas, para que puedan superar por sí mismas su situación, cambiando la trayectoria de vida de sus hijos”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

En tanto, el diagnóstico de problemas para los cuales hay que gestionar políticas sociales llamativamente selecciona la desigualdad y la pobreza infantil como sus focos.²⁴ Asimismo, plantea un llamamiento al empresariado y a la sociedad civil.²⁵ Si bien en cuanto discurso el énfasis actual representa una retórica diferente a las gestiones anteriores, el ámbito de las políticas para la infancia es un espacio de encuentro legitimado con las ONG's, que desde los tempranos noventa tanto administran recursos públicos, prestan asistencia directa, como inciden en la agenda estatal.

Para poder dimensionar el campo enunciativo establecido por el conjunto de políticas para el sector, se describe y analiza a continuación la oferta vigente a setiembre del 2008. Los programas de atención directa a niños, niñas y adolescentes relevados (en total 18),²⁶ fueron clasificados de acuerdo a la población destinataria, objetivos y tipo de prestación, en virtud de que las preguntas que se señaló anteriormente han servido de lentes para analizar los programas. Se encontró que la mayoría de los mismos define su población objetivo como en situación de vulnerabilidad social y familiar, a partir de criterios de focalización y criterios de sectorialidad. Existen supuestos diferentes sobre el significado y la definición de vulnerabilidad social. Éstos no son expresos, pero como se verá, la abundancia de caracterizaciones ligadas a lo “psicosocial” pone de manifiesto un acento en el sujeto psicológico o en un sujeto individual.

Tabla 1: Programas para niños, niñas y adolescentes según población destinataria
Ciudad de Buenos Aires (2008)

²³ De hecho, el presente año la CABA inició un censo con el fin de determinar la planta prescindible, en base a distintos criterios. A esta situación, que presentó un importante grado de conflictividad especialmente en las áreas sociales, se suma el conflicto en el ámbito educativo, dado el recorte de las becas escolares, el aumento del financiamiento al sector privado y la política salarial para el sector.

²⁴ *La Ciudad de Buenos Aires es una de las jurisdicciones con indicadores sociales más favorables del país. Sin embargo, se registran fuertes desigualdades ... Mientras que en Recoleta, el ingreso per capita familiar es de casi \$2.000, en Villa Lugano y Villa Soldati, apenas supera los \$500. La pobreza entre los niños y niñas menores de 14 años alcanza al 20%, casi el doble del promedio de pobreza de la Ciudad.* (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

²⁵ *“Evitemos entonces la discusión inútil entre asistencia y promoción o Estado y Sociedad Civil. Está claro el rol insustituible del Estado, pero no basta. Ampliemos la mirada y convoquemos a toda la sociedad a ejercer su responsabilidad.”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

²⁶ Las fuentes utilizadas son: documentación institucional, expresiones públicas de quienes lideran la dirección política, junto con entrevistas a agentes institucionales y observación participante en los contextos de implementación de algunas de ellas.

Objetivos	Total
Problemas de salud	1
Vulnerabilidad social y familiar	10
Niños y adolescentes habitantes del distrito	3
Víctimas de Violencia	2
Situación de calle	2
Total	18

Elaboración propia: con base a documentos oficiales publicados en las páginas web, e información solicitada a las dependencias.

Al caracterizar los programas por tipo de objetivos y estrategia privilegiada²⁷ es posible dimensionar la distribución de estrategias individuales que combinan distintas prestaciones a través del vínculo del agente con el niño/a o adolescente, y que son seleccionadas del menú disponible a partir del diagnóstico del equipo técnico. Esta modalidad de intervención es valorada como la más acorde a la perspectiva de derechos, por adaptarse a las necesidades individuales.

Tabla 2: Programas para niños, niñas y adolescentes según objetivos
Ciudad de Buenos Aires (2008)

Objetivos	Totales
1. Inclusión social mediante trabajo o escolarización	5
2. Inclusión social mediante estrategias individualizadas	3
3. Promoción de derechos mediante sensibilización y formación	3
4. Promoción de derechos mediante estrategias de restitución individualizadas	6
5. Asistenciales	1
Total	18

Elaboración propia con base a documentos oficiales publicados en las páginas web, e información solicitada a las dependencias.

Se describe ahora, en base a la población destinataria y a los objetivos propuestos, cuáles son las estrategias diseñadas por los programas, cuáles los problemas –implícitos o explícitos- y qué tipo de sujeto se supone. Para analizar la oferta, se indaga de qué manera es tratada la población y sus problemas y, en particular, el par inclusión / exclusión sociales en los programas existentes.

Se seleccionaron sólo algunas definiciones que permiten mostrar la variedad de concepciones vigentes:

²⁷ Los tipos de prestaciones relevados pueden ser: Transferencia condicionada de ingresos, Asistencia Alimentaria, Internamiento bajo régimen de puertas abiertas, Internamiento bajo régimen de comunidad terapéutica, Apoyo educativo, Formación para el trabajo con o sin certificación oficial, Acompañamiento terapéutico social o legal, Revinculación familiar, Recreación, Talleres culturales, Planificación y asistencia técnica, Estrategias combinadas (asistencia, revinculación, prestación alimentaria, recreación, talleres culturales), Emprendimientos productivo (apoyo financiero y técnico).

Capacitar adolescentes y jóvenes excluidos del sistema de educación formal y del sistema laboral para su inserción o reinserción y posibilitar que puedan recuperar su capacidad y autoestima. ... (COOPA)

Ofrecer a niñas, niños y adolescentes que viven en la calle, un espacio institucional de referencia, permanencia y atención desde la Protección Integral, a partir del cual puedan elaborar desde sus singularidades y en forma conjunta, diferentes estrategias que apunten a mejorar la calidad de vida y a disminuir los riesgos y vulneración de derechos de la situación de calle²⁸ (Centro de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes, CAINA)

Fortalecer el medio familiar con el objetivo de garantizar que los niñas, niños y adolescentes puedan efectivamente desarrollarse en un entorno familiar; con el fin de prevenir la institucionalización y el ingreso al circuito de calle de los mismos. (Equipos zonales de fortalecimiento de Vínculos)

Llama la atención que los supuestos que estructuran algunos objetivos específicos y prácticas institucionales en el ámbito de la CABA se relacionan con: a) la caracterización de las familias en términos afectivo – vinculares y con funciones consideradas naturales e inherentes; b) la caracterización de las causas de la situación de los adolescentes o niños mediante el recurso a atributos considerados individuales (autoestima, capacidades, autonomía subjetiva, singularidad, proceso evolutivo, valores personales, proyectos de vida saludables); c) la subjetivización de las estrategias de intervención (mecanismos de contención para lograr proyectos de vida, ofrecer vínculos adultos y contenedores, crear espacios significativos, ofrecer un espacio de referencia para elaborar desde sus singularidades estrategias para mejorar la calidad de vida, fortalecimiento del lazo social en la concreción de un proyecto de autonomía, recuperar capacidad y autoestima).²⁹

Estos programas consideran que esa es la manera de promover, garantizar y restituir derechos. Por cierto, en ningún caso hay mención expresa o indirecta a las diferencias entre varones y mujeres ni a la problemática social concebida como desigualdad, exclusión y/o pobreza. Finalmente, las particularidades etáreas de los sujetos son consideradas en términos evolutivistas o del desarrollo.

La centralidad de la vulnerabilidad

²⁸ Se señala especialmente la migración desde el Proyecto institucional de 2004, con el abandono del objetivo de salida de la situación de calle. Este cambio no necesariamente se debe al cambio de gestión, dado que se encontraba en ciernes en la propia institución ya desde fines de la década anterior. De hecho, en las entrevistas a agentes institucionales, éstos solían definir los objetivos institucionales vinculando la salida de la calle con la constitución de la institución como espacio de referencia (Véase LLobet, 2005).

²⁹ Entre las que se cuentan: mecanismos de contención para lograr proyectos de vida, ofrecer vínculos adultos y contenedores, crear espacios significativos, ofrecer un espacio de referencia para elaborar desde sus singularidades estrategias para mejorar la calidad de vida, fortalecimiento del lazo social en la concreción de un proyecto de autonomía, recuperar capacidad y autoestima)

En general, las situaciones sobre las que la mayoría de los programas plantean la necesidad de intervención se relacionan con alguna definición relativa a la vulnerabilidad de la población. En consonancia con lo antedicho, esta condición o situación puede ser nombrada como “vulnerabilidad social y familiar” o “vulnerabilidad psicosocial” y toma las siguientes definiciones, entre otras:

“capacitar adolescentes y jóvenes excluidos del sistema de educación formal y del sistema laboral para su inserción o reinserción y posibilitar que puedan recuperar su capacidad y autoestima” (Cooperativa de Producción y Aprendizaje - CoOPA)

“Promover la implementación de espacios de trabajo para jóvenes como vía de inclusión y fortalecimiento del lazo social en la concreción de un proyecto de autonomía” (Reconstruyendo Lazos)

Está claro que un análisis posterior deberá relacionar esta definición de objetivos con las interpretaciones de las y los agentes para dar cuenta de la complejidad del terreno. No se va a avanzar aquí en esa dirección,³⁰ sino en la de revisar el campo semántico que configuran como enunciados prescriptivos. En efecto, es dominante el deslizamiento hacia dos grupos de supuestos subyacentes, uno que denominaremos de orden afectivo, y otro de orden psicosocial.

El primero conduce a la constatación de la presencia de sistemas vinculares y constelaciones familiares disfuncionales o inapropiadas que, de acuerdo con la expresión de una funcionaria *“cuando dan afecto, lo dan de una manera...”* (LLobet, 2005). Desde esta perspectiva, las intervenciones suponen alguna forma de reparación de esta dimensión relacional, mediante vías supletorias o suplementarias. El circuito es el de la convivencia, el énfasis en los vínculos cotidianos, y los pequeños hogares.

El segundo deriva en modalidades diagnósticas de desadaptación, desvío, criminalidad, subculturas, etc., que si bien no aparecen nombradas como tales y no serían admitidas como el sustrato desde el que se interviene, son marcas de las formas de pensar las acciones y los espacios. Los circuitos abiertos por estas perspectivas son los de la normalización, es decir, el reaprendizaje de formas de subjetividad, pautas de convivencia, modalidades culturales, estrategias de reapropiación del yo, en fin, formas de interiorización del control social y de disciplinamiento del sujeto.

La mirada sobre el campo de sentidos presente en la CABA permite plantear que se trata de un modelo transicional, que no ha logrado rearticular esos elementos conservadores presentes en la matriz simbólica sobre la infancia y la adolescencia. Al conservar en el ámbito de lo privado (familiar como subjetivo) tanto las determinaciones de la situación de los sujetos como los tipos de intervenciones posibles, se produce un efecto de desvanecimiento del vínculo entre los problemas expresados en las biografías, con las situaciones de injusticia social que los determinan.

³⁰ Se quiere señalar, no obstante, que el análisis de prácticas y del discurso de agentes institucionales informa esta modelización. Para algunos hallazgos en este sentido se puede considerar Llobet, 2006b y Gentile, 2007.

La novedad intrínseca que acarrearán los derechos de la infancia, en el sentido de que introducen una tensión en el plano de la política, al plantear un sujeto de derechos que tiene alguna capacidad formal de exigibilidad del reconocimiento de los mismos, es condicionada en programas que homologan sujeto de derechos a subjetividad e identidad singular. No obstante, se trata de programas que capturan la contradicción presente en la misma formulación de los derechos, al mantenerlos centralmente en el plano cultural. Al lidiar con la injusticia sólo en el plano del reconocimiento y específicamente, en el plano de la identidad, desligan su imbricación con la injusticia económica y de facto, renunciarían a revertir la desigualdad. En ese sentido, el proyecto modernizador y garantista del estado local no ha avanzado por fuera de sí mismo, para alterar la realidad que legisla...

La matriz de intervención lo es en tanto no sólo aporta una dimensión de definición e interpretación de sujetos y necesidades, sino que delinea objetivos y acciones posibles. Es en ese sentido que las interpretaciones relativas a la restitución de derechos se concentran en el espacio de la significatividad vincular. Es una dimensión central al problema el hecho de que efectivamente el acceso a los derechos se mediatiza a través de interacciones entre personas, y que éstas, cuando se estabilizan en relaciones sociales, aportan como recursos a las posibilidades de agencia de las mismas.

No obstante, se señala la diferencia notable entre relaciones e interacciones sociales y vínculos significativos, en tanto uno enfoca en la dimensión social y el otro en la afectivo-singular. ¿Hasta qué punto es lícito que el estado avance en la intimidad afectiva del sujeto? ¿Es posible que el objeto de una política social sea la afectividad?

De este modo, es posible afirmar dos hipótesis. La primera, es que la institucionalización de formas de conocimiento “psi” que se constata desde fines de los años 60 en los dispositivos de asistencia a la infancia y la adolescencia, en el ámbito de la CABA en especial (Llobet, 2006a; Dubaniewicz, 1997), tiene como resultado una subjetivización y psicologización de los problemas sociales, por fuera del área de salud mental. La segunda, es que esta psicologización expulsa el debate por el problema de la desigualdad y la pobreza persistentes, lo hace ajeno a la mirada de intervenciones desarrolladas desde el ámbito de las políticas sociales para este grupo poblacional, las que aún cuestionando la focalización se tornan altamente focalizadas y con potenciales resultados prácticos de restricción de derechos.³¹

Por otra parte, esta psicologización, en su sentido de matriz simbólica para interpretar a la infancia y la adolescencia pobres, adquiere legitimidad por doble vía. La primera de ellas, es el efecto de despolitización de las necesidades que se obtiene al tratar a los problemas de justicia

³¹ Para el caso de las políticas sociales de transferencia de ingresos centradas en las mujeres, Molyneux (2007) ha hallado que aquello que no empodera, es decir, que no aumenta las posibilidades y herramientas de participación, no sólo no es neutro sino que aumenta la vulnerabilidad. Nos inspiramos aquí en estos hallazgos para formular estas hipótesis. Esta restricción práctica se relaciona con el circuito secundario y asistido que adopta la inclusión social de las y los adolescentes: escuelas de régimen especial, trabajos informales o en economía social, incluso ingreso al sistema penal de adultos o a políticas sociales para hogares como jefes de familia...

como problemas de individuos, a través de la patologización de los mismos como resultado de su tratamiento vía un “discurso experto” (Fraser, 1991).

La segunda de ellas es la curiosa sintonía que el discurso *psi* presenta tanto con el paradigma de derechos (a partir de la introducción de la “singularidad” como opuesta a la uniformidad propia del patronato) como con el consenso en las políticas sociales, derivado de las teorías sociales del riesgo individualizado y de la combinación neoliberalismo – comunitarismo para considerar y adjetivar al ciudadano (Levitas, 2005, Jordan, 2007).

En este sentido, se da una funcionalidad de los discursos psicológicos a determinaciones más sistémicas, que conectan las agendas de políticas sociales locales con agendas propuestas por organismos internacionales (para el caso, UNICEF y el Banco Mundial) y con exigencias económicas globales.

En lo relativo a la propia institucionalidad con que se dotó a la ley 114, y respecto de la producción de un escenario de interlocución política e intersectorial, es necesario revisar la labor del Consejo de Derechos. La preexistencia de programas y agencias con trayectoria y presupuesto respecto de esa instancia de articulación –el Consejo de Derechos-, la falta de iniciativa en el sostenimiento de su centralidad y en su instalación como escenario de definición de las políticas, sumado a conducciones relativamente débiles, puede explicar que con excepciones puntuales,³² la Mesa de articulación interministerial no haya dado lugar a programas transversales.

Consideraciones finales

Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia son normativas, y a su vez son un campo de disputa para la interpretación de necesidades. Ello involucra la conformación de regímenes de ciudadanía, sistémicos, normativos y expresión de estos consensos sociales. Pero la idea de campo de políticas implica también la contestación y el conflicto, en la que las y los sujetos destinatarios de las mismas propondrán, de distintas maneras, su propia experiencia e interpretación de la ciudadanía en sus contextos cotidianos.

El planteo involucrado en el paradigma de derechos contiene una propuesta de politización de las definiciones de necesidades de los sujetos infantiles y adolescentes. Pero ello en un escenario en el que niños, niñas y adolescentes, no están invitados a participar como portadores de interpretaciones legítimas a este respecto.

Las tensiones propias de las políticas para la infancia y la adolescencia como conjunto específico, parecen originarse en la simultaneidad de una función derivada de la gobernabilidad y gestión de poblaciones junto con una demanda ligada a la ampliación de ciudadanía. Esta tensión se agudiza en tanto la particularidad de la protección de derechos de los sujetos infantiles y adolescentes es que se

³² En 2006, la muerte de dos adolescentes consumidores de pasta base en las puertas de un Centro de Salud del sur de la CABA, en una zona de influencia de varios programas de la Secretaría de Infancia, obligó la gestación de reuniones multiactorales para el diseño de un plan de acción. A un año de iniciadas, no se había logrado aún avanzar en la implementación de algún proyecto.

efectiviza en relaciones asimétricas no reversibles, propiedad que agrega un extremado riesgo de deslizamiento a funciones de control y dominación.

Parece posible afirmar, a partir del caso analizado, que la estructuración del campo de las políticas públicas isomórfica a matrices disciplinares, ligadas a la identificación de conjuntos poblacionales con problemas (es decir, como dispositivos), conllevaría menos posibilidades de ampliación de ciudadanía.

El dispositivo tutelar, en el sentido desarrollado por Donzelot (1990) articula disciplinas cuya función es clasificar los problemas para mejor entenderlos e intervenir sobre ellos. El gesto fundacional de construir áreas enteras de la realidad como propias de alguna disciplina se tradujo en conjuntos de instituciones estatales que abordaban “sus” problemas. Esta forma de concebir la organización de las políticas para la infancia y la adolescencia como subsidiarias de las clasificaciones técnicas de la población (políticas para niñas y niños con problemas de aprendizaje, políticas para niñas y niños con alguna capacidad especial, políticas para niñas y niños en situación de calle), si bien permite disponer de técnicas de intervención refinadas, fragmenta los problemas y, al interior de las instituciones, facilita la eficacia de discursos expertos.

Según Fraser (1991), el discurso experto es uno de los discursos centrales para interpretar las necesidades sociales, y opera recortando a los sujetos de su grupo social y ubicándolos como casos. Al ser institucionalizados, los discursos expertos tienen un efecto estigmatizador. Por el contrario, pensar las políticas con base en los derechos a ser protegidos, y el campo de intervención como un espacio de negociación de las interpretaciones sobre las necesidades, podría tener un impacto menos patologizante y restrictivo de la autonomía.

Este planteo lleva a considerar lo que parece ser una paradoja de las políticas sociales en el campo. A lo que algunos autores denominaron la individualización de los riesgos (tales como Giddens y Beck), algunas políticas sociales responden con un avance sobre la subjetividad, la emocionalidad, la vincularidad. La discusión relativa a la integración social parece pasar por las características de las personas, sus habilidades, sus capacidades, su capital, sus modos de relación, incluso sus modos de relación sexual... en este sentido, el desafío para los modelos transformadores es la redefinición política de lo que es considerado del orden de lo público y posible de intervención.

Finalmente, interesa señalar la tensión intrínseca a la matriz relacional en que se concretan e implementan las políticas para la infancia, en especial en el contexto estudiado. El cuidar constituye un núcleo fuerte de las mismas (Shakespeare, 2000). Los trabajadores lidian con relaciones que llevan intrínsecamente la posibilidad del uso unidireccional del poder. El conflicto se presenta ligado a la inadecuación de las acciones por un lado, la inadecuación del sujeto cuidado a las expectativas institucionales por otro lado, y finalmente las necesidades y aspiraciones de quien cuida. La concreción de derechos de unos y otros actores institucionales conforman la matriz relacional en que las políticas se implementan y los discursos y prácticas de ciudadanía tienen lugar.

Del análisis presentado parece posible proponer las siguientes hipótesis como contribuciones al análisis de las políticas para la infancia y la adolescencia: a) que las políticas para la infancia y la adolescencia son un laboratorio en el que se legitiman los consensos relativos a la función de las nuevas generaciones en el sostenimiento del orden social; b) que el discurso de derechos provee, cuando se desvincula del dominio económico, un instrumento que en combinación con

elementos preexistentes en el campo, puede sostener la individualización de los riesgos y su remisión al ámbito privado; c) que esta interpretación de la ciudadanía en términos individualistas permite la naturalización de la cuestión social y evita la emergencia política del conflicto, distribuyéndolo como violencia infanto-juvenil.

El contexto actual, mirado en términos institucionales es el de la desvinculación de las instituciones educativas y de formación y transmisión con las instituciones productivas: tenemos la generación de jóvenes más educada y más desempleada de la historia. Al mismo tiempo, se están dando las formas de desigualdad social más escandalosas imaginables: junto a adolescentes y jóvenes universitarios que acceden al mundo global, niños y niñas que se socializan en el uso de las computadoras con los juegos en su casa, aumentan los niños, niñas y adolescentes que son analfabetos funcionales y que no poseen ningún libro en su hogar. ¿Cuál es el lugar social que permita la participación en condiciones de paridad, de los supernumerarios?

La emergencia y el recrudecimiento de los discursos de criminalización y la condena a la paralegalidad a muchos de los adolescentes más pobres parece dar una pista de la naturalización de la desigualdad y el consenso social relativo a la prescindencia de la mitad de la población infantil y adolescente actuales. Bajo estas discusiones, el desafío de garantizar el acceso a los derechos para niños, niñas y adolescentes, con su tensión universalizante e igualitarista, representa en el actual contexto tanto una posibilidad de transformación como el riesgo de un fracaso mayor.

Bibliografía

APDH (1986). *Sociedad democrática y derechos del niño*. Conclusiones de las Jornadas nacionales de 22 y 23/11/1986. Buenos Aires: APDH, Defensa del Niño Internacional.

Barbeito y Lo Vuolo (1994). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

CAINA en números, www.chicosdelacalle.org

CAINA, Proyecto institucional, 2003.

CDNNyA, (2006): Mapa de políticas sociales para niños, niñas y adolescentes. Mimeo.

Ciafardo, Eduardo (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890 – 1910)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Cosse, Isabella (2005). La infancia en los años treinta. Innovaciones en las políticas públicas. En revista *Todo es Historia*, Nº 457, pp. 48 a 54, agosto de 2005,

Cosse, Isabella (2006): *Estigmas de nacimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Cowen, Pablo (2000). Nacimientos, partos y problemas de la primera infancia. Fines del siglo XVIII, primeras décadas del siglo XIX. En Moreno, José Luis (comp.). *La política social antes*

de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX). Buenos Aires: Trama / Prometeo.

Donzelot, Jacques (1990). *La policía de las familias*. Valencia: Pre-Textos.

Dubaniewicz, Ana María (1997). *Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. Buenos Aires: edición de la autora.

Fraser, Nancy (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Revista *Debate Feminista*, marzo, 1991.

Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Gentile, Florencia (2007): "La interacción cotidiana en un centro de atención para niños y adolescentes en situación de calle, desde la experiencia de los chicos que participan", en *Actas de la 1ª Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes (RENIJ)*, Noviembre, Universidad Nacional de La Plata.

Guy, Donna (2002): "The State, Family, and Marginal Children in Latin America", en: Tobías Hecht, *Minor Omissions: Children in Latin American History and Society*, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

I Seminario Latinoamericano de DDHH del niño y del menor, 1987

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC (1997): *Situación y evolución social. Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos*, Buenos Aires, Argentina.

Jordan, Bill (2007): *Social Policy for the Twenty-First Century: Big Issues, New Perspectives*, Cambridge: Polity Press.

Levitas, Ruth (2005). "*The Inclusive Society*"? *Social Exclusion and New Labour*. Ed. Palgrave.

Litichever, Cecilia (2008): Trayectorias institucionales de chicos con experiencia de vida en la calle. Mimeo.

LLobet, Valeria (2005). *La promoción de resiliencia con niños y adolescentes. Entre la vulnerabilidad y la exclusión. Herramientas para la transformación*. Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

Llobet, Valeria (2006). *La Convención de Derechos del Niño, la ciudadanía y los chicos de la calle*. Tesis para optar por el título de Doctora en Psicología, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.

LLobet, Valeria (2006b): ¿Retratos de niños? Políticas sociales y chicos/as de la calle. En Carli, Sandra (comp): *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.

Ministerio de Desarrollo Social, 2008, disponible en www.buenosaires.gov.ar/desarrollosocial/html, consultado en 17/9/08.

Ministerio de Economía y Unicef (2005): Gasto en Infancia en Argentina.

Molyneux, Maxine (2007). *Conditional Cash Transfers: A 'Pathway To Women's Empowerment'?* Institute for the Study of the Americas School of Advanced Study University of London

Pastoriza y Torres (2002), La democratización del Bienestar, en Torres, J (Dir.) *Los años peronistas 1943-1955*. Nueva Historia Argentina tomo VI.

PRONATAS (1993). *Diagnóstico de la situación actual, acciones y programas del Consejo Nacional del Menor y la Familia*. Ministerio de Salud y Acción Social, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina.

Roche, Jeremy (1999). Children: Rights, participation and citizenship. En *Childhood* Vol. 6(4). Londres: Sage.

Shakespeare, Tom (2000), 'The Social Relations of Care' en G. Lewis, S. Gewiriz and J. Clarke (Ed.) *Rethinking Social Policy*, London: Open University/Sage: 52-65.

Suriano, Juan (comp.) (2000). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Zelizer, Viviana (1994). *Pricing the Priceless Child: The changing Social Value of Children*. Princeton: Princeton University Press.