
Modos de intervención estatal sobre la infancia y su relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes

*Gerónimo Martín Erdmann Mc Donald*¹ | Universidad
*Astrid Mora*² | Nacional de
La Plata

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 4/Nº 12 Invierno 2019 (21 junio a 20 septiembre), 580-592
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e320>

I. Antecedentes

Si se repasa la historia de la relación de la ley con los niños y, en particular, de los diferentes movimientos de protección a la infancia desde sus lejanos comienzos en tiempos de la industrialización, se advierte que nadie en Occidente discutía entonces si era necesario que los niños tuvieran educación, casa, comida o familia. Los debates, a lo largo de los años, giraron en torno de quién era el obligado a garantizarlos y con qué alcance, en otras palabras, qué significaba “familia”, “casa” o “educación”, etc.; pero no se discutía que proteger a un niño tuviera que ver con esos componentes básicos que, en la terminología actual, integran el conjunto de los llamados “Derechos de los Niños”.

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, constituye un paso decisivo en el reconocimiento de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En la actualidad, cuenta con la ratificación de más de 190 países, y de este modo, se instaura

¹ Docente Plan FINES DGCyE. Ayudante en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

² Estudiante de la carrera de Abogacía en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

como el tratado de derechos humanos con mayor adhesión de la historia.

Entre sus antecedentes directos, se encuentra la Declaración de Ginebra, elaborada en 1923 por la organización Save the children International Union, en la que se establecieron cinco puntos básicos de referencia para los derechos de los niños. Fue aprobada —con ligeras modificaciones— en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Finalmente, en 1959, inspiró a otra declaración, en la que se incluyeron los principios básicos de protección y bienestar de las niñas, los niños y los adolescentes. Sobre la base de estos esfuerzos iniciales, fue que se comenzó a tomar forma el proyecto de redactar una Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

De acuerdo con UNESCO (2012), la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) constituye un hito en la lucha por el bienestar de los niños, las niñas y los adolescentes, en tanto sienta las bases mínimas para el establecimiento de una ciudadanía plena, lo cual, en rigor, constituye una nueva relación jurídica entre el Estado y la sociedad, con la infancia y la adolescencia.

II. La infancia y su gobierno

II.1 Transformaciones en la forma de concebir a los niños

A pesar de la recurrencia en los discursos peronistas de un modelo de familia que debía estar compuesto por una pareja casada legalmente, con dos hijos (generalmente un niño y una niña), desempeñando cada uno el rol que les imponía el orden de género más tradicional, Cosse (2006) cuestiona que ese ideal fuera la realidad de muchas de las familias de entonces.

Para Cosse (2006) la variedad de fuentes documentales que utiliza - escritos jurídicos y legislativos, artículos de prensa, películas, discursos políticos- le permiten comprobar la existencia de nuevos modelos de relación al interior de las parejas y entre

padres e hijos. De este modo se adelanta unos años a lo que otros trabajos han explicado como resultado de la “revolución sexual” de los años sesenta, fórmula que en otros escritos la autora también somete a debate.

Estas transformaciones, sin ser de ruptura, permiten hablar de una “modernización de la domesticidad” cuyos indicios serían la existencia de un mayor número de divorcios, prácticas de control de la natalidad, un mercado de libros que tratan temas de sexualidad, padres menos autoritarios y relaciones de pareja más equitativas.

Dentro de los modelos por fuera del ideal, Cosse (2006) toma en detalle la cuestión de la filiación ilegítima y su transformación en un problema, en un estigma de consecuencias muchas veces dramáticas en tanto ser hijo “de padre desconocido”, habilitaba en los otros la posibilidad de establecer un juicio sobre la moral y la decencia familiar y personal.

Cosse observa estos “estigmas de nacimiento” desde una multiplicidad de miradas, abriendo nuevos campos de interrogantes y colaborando en otros terrenos más transitados como es la historia política, al analizar de qué manera las representaciones en pugna sobre la familia y los roles de género sirvieron tanto al peronismo como al antiperonismo para definirse y el modo en que, paradójicamente, Eva Duarte puede servir como ejemplo negativo y positivo según las posturas.

La impugación a los hijos ilegítimos también cristalizaba el conflicto de clases, esa marginación de los sectores populares que el peronismo venía a revertir. El bienestar que se impulsaba para los trabajadores debía incluir también una reparación subjetiva y simbólica, la eliminación de las humillaciones que en el pasado habían padecido por parte de las clases poderosas.

En ese sentido, de acuerdo con Cosse, (2006) diferentes discursos ponderaban a la pobre madre soltera que había dado todo por sus hijos y que en ese sacrificio encontraba la redención, contraponiéndola con la denuncia de los ricos que gastaban todo su dinero en el juego, dando rienda suelta a su

vanidad, ambición y corrupción moral. Esto no significó reivindicar la maternidad en soltería, pero sí una muestra de comprensión y tolerancia que dio lugar a nueva versión del modelo de domesticidad.

Según Cosse, (2006) estos cambios que se manifiestan en la nueva legislación sobre el tema también están presentes en la mirada que ofrece el cine de la época en el género del melodrama. La autora analiza estas producciones tomando en cuenta las narrativas de cada filme, lo que ciertas figuras encarnaban para la época, como en el caso de las películas de Tita Merello, y aquello que comentaban los distintos medios de prensa sobre ellas. De ese modo no se trata solamente de ver una película de aquellos años vinculándola con el contexto histórico sino de indagar cómo esta era recibida por la crítica y el público de su época.

Otro aporte que se destaca en Cosse (2006) es el avance sobre la figura paterna. Los estudios feministas y de género han dedicado importantes esfuerzos para analizar el rol maternal en sus múltiples dimensiones. Asimismo, sobre la infancia presenta muy bien el tema en el sentido de cómo se tradujeron en medidas concretas el bienestar de quienes fueran llamados los “únicos privilegiados”.

Finalmente, y a manera de conclusión, Cosse (2006) expone como desde el vaivén de la indiferencia al rechazo y del estigma a la comprensión, fue configurándose un nuevo discurso prescriptivo que, si bien no desalojó de su lugar al modelo de la domesticidad y la idea del familia legal, monógama, heterosexual y prolífica, dio al menos un marco de respetabilidad a ciertas otras opciones, como en el caso de la filiación ilegítima.

II.2 Caracterización de las distintas técnicas de gobierno que se crearon según la extracción social de tales niños y sus familias

Según Llobet (2015) es posible señalar que el carácter hipergobernado de lo infantil se deriva de la particular maleabilidad de los niños en las disputas por el establecimiento de

las fronteras entre la vida de la especie y la sociedad, entre lo público y lo privado, y expresa los modos por los cuales se reproducen diferencias sociales y relaciones de dominación. En este punto, la relación entre agencia y resistencia aún se encuentra insuficientemente explorada, en tanto los niños son activamente partícipes de su gobierno, y ello acontece de manera diferente según clivajes sociales.

Tomando como referencia a Zapiola (2010), para comenzar, la Ley Agote supuso un innegable incremento de las atribuciones del Estado sobre ciertos padres y sobre sus hijos, mientras su capacidad para constituirse en un instrumento apto para generar cambios era limitada, desde el momento en que refrendaba el papel de los hogares particulares y los asilos de beneficencia como destino de los menores que quedaban bajo su mandato sin establecer mecanismos de control significativos sobre aquéllos y que, aunque recomendaba la creación de instituciones estatales de internación de menores, en el corto plazo no estuvo asociada a disposiciones que pusieran en manos de las autoridades los recursos humanos y materiales necesarios para erigirlos.

Producto cultural de altísima densidad simbólica, la Ley constituyó una suerte de punto de llegada del largo proceso de transformaciones semánticas y de las representaciones que condujo al establecimiento de una distinción entre los niños y los menores y que naturalizó el emprendimiento de prácticas diferenciadas de intervención en relación con los miembros de cada uno de los grupos deslindados. (Zapiola, 2010)

Sin embargo, los visos de vanguardismo que irradiaba estaban más ligados al abordaje de ciertas temáticas modernas a través un vocabulario de vanguardia por parte de sus propulsores que a la adopción de los elementos más novedosos expresados en el universo de propuestas y realizaciones de las que formó parte.

De hecho, según Zapiola, (2010) si la Ley Agote habilitaba la introducción de transformaciones en las formas de ocuparse de los menores, no exigía su implementación, al tiempo que

legitimaba la coexistencia de las eventuales nuevas prácticas con otras decididamente tradicionales.

Por otro lado, un análisis minucioso de la Ley de Patronato -que se considera extensible a otras formulaciones legales- ha permitido demostrar que la misma letra de la ley fue uno de los principales elementos que propició la convivencia de heterogéneas prácticas jurídicas e institucionales, lo que advierte acerca de la inconveniencia de pensar a las formulaciones teóricas como coherentes, acabadas y ajenas al complejo devenir de las prácticas.

Por último, concluyendo tomando como base a Zapiola (2010), el corroborado compromiso del Estado con los particulares -asociados o en calidad de individuos- para cumplir con las funciones de asistencia y castigo de los menores puestos a su disposición constituye un indicio de las características y del alcance de las instituciones estatales y de las estrategias de control social de la etapa, que en muchos casos resultaron de combinaciones flexibles entre lo deseable y lo posible, lo moderno y lo tradicional, las exigencias intelectuales y la disposición de recursos materiales.

Variedad de combinaciones cuya amplitud, sin embargo, no fue común a todas las áreas de gobierno. Como es sabido, en el caso la construcción del sistema de instrucción primaria la intervención estatal fue decidida y poco inclinada a negociaciones con los agentes privados, posición que es reveladora de una actitud de relativa indiferencia respecto de los sectores infantiles más pobres, cuyo ingreso a las escuelas resultaba improbable.

Finalmente, con relación a ellos, la Ley Agote no establecía claramente si, en caso de ser alcanzados por el patronato estatal, quedarían en manos de agentes públicos o particulares.

En última instancia, concluye Zapiola (2010): “la ambigüedad de las políticas ideadas para los menores parece haberse sustentado en la convicción de que algunos problemas y algunas personas ameritan una atención menos persistente y sistemática que otras”.

III. El enfoque de derechos y el contexto de la globalización

III.1 Actores sociales del “campo de la protección de la infancia”

Hacia fines de la década del 80, en Argentina, una causa en torno a la infancia, conformada por actores sociales exteriores al Estado y extranjeros al campo de las instituciones de protección de la infancia, comienza a corporizarse tras la nueva figura del “niño sujeto de derechos”. En el marco de esta nueva causa, el discurso de los derechos del niño será utilizado para derrumbar el andamiaje jurídico-burocrático existente fundando sobre la Ley 10903 de Patronato de Menores de principios del siglo XX.

De acuerdo con Barna (2013) estos activistas que critican el andamiaje jurídico-burocrático de tratamiento de la minoridad, fundado principalmente sobre la Ley 10903 de Patronato de Menores de 1919, encontrarán en la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, un marco legítimo desde cual fundamentar la necesidad de derogar de forma urgente de la citada ley.

Siguiendo con Barna, (2013) en el marco de la construcción de esta causa, que aboga por la reforma del “sistema tutelar” de protección de la infancia, movilizandando la figura del “niño sujeto de derechos” promovida por la citada Convención, se va forjando durante la década de los 90, una lectura particular de las políticas e instituciones de protección de la infancia. Desde esta perspectiva, se homogeniza bajo el rótulo de la “doctrina de la situación irregular” todo lo previo y al mismo tiempo se lo demoniza. En paralelo, se lo contrapone a la “doctrina de la protección integral” construida sobre la Convención de los Derechos del Niño.

Se construye así una mirada dicotómica, estereotipada y al mismo tiempo moralizante, que comporta no solo a los sistemas jurídicos sino también a las instituciones y agentes que les dan vida. En este contexto, los jueces y magistrados judiciales

serán contruidos por los activistas de la nueva causa como sus “adversarios”.

En efecto, activista y “adversarios” conforman dos categorías de agentes sociológicamente diferenciados, con trayectorias, inscripciones institucionales y modos de socialización que los diferencian. Ambas facciones poseen miradas diferentes sobre la familia y la intervención del Estado; y como se ha visto, ambos grupos de actores interpretaron e hicieron usos diferentes de la Convención de los niños.

Pero estas diferencias, además de preexistir a la causa fueron construidas en el marco de esta. Esta construcción antagónica contribuyó al mismo tiempo a forjar una imagen de sí y una identidad propia a un conjunto de actores, que además de ser heterogéneo, intentaba legitimarse en el campo de la protección de la infancia.

En efecto, este activismo fue altamente productivo. Según Villalta (2010), no solo logró visibilizar el tema de los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la minoridad, sino que también instaló y difundió el discurso de los derechos del niño en el plano local. Muchos fueron los actores que desde las instituciones se identificaron con la nueva causa y los cambios que esta promovía.

Finalmente, esto ocurrió también en el ámbito de las ciencias sociales, en donde si bien la oposición entre “el Patronato” y “la Convención”, tiñó el debate teórico Villalta, (2010), a partir de ese momento estos temas, hasta entonces poco abordados, comenzaron a ser problematizados.

III.2 Tensiones tradicionales en intervenciones sociales y en la retórica del derecho de los niños/as

Pensar en las actuales formas de intervención social y en la retórica de derecho de los niños/as como productos provisionales de procesos en los que una diversidad de actores han reclamado para sí la legitimidad para intervenir, permite observar según Villalta & Llobet, (2015) que los nuevos dispositivos de

protección, si bien auspiciosos para procurar transformaciones de las prácticas destinadas a la infancia pobre, cobran materialidad en complejos escenarios en los que distintos enfoques sobre los derechos y la protección se encuentran en disputa.

En tal sentido, la normativa y la institucionalidad que se postula, lejos de ser una suerte de receta que los agentes aplican mecánicamente, son constructos atravesados por una compleja trama de relaciones de poder, relaciones sociales y rutinas institucionales. (Villalta & Llobet, Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina, 2015)

Por ello, el análisis de las tensiones que emergen cuando se procura adecuar la protección de la infancia a un enfoque de derechos, permite observar según Villalta & Llobet, (2015) que:

“el Estado antes que constituir una estructura homogénea con una direccionalidad única y lineal, es una instancia heterogénea y por veces contradictoria en la que difícilmente se pueden delimitar espacios -o grupos y organismos- que sean uniformemente resistentes al cambio o bien partidarios de él. Asimismo, permite observar que las prácticas empleadas para la constitución y protección de los derechos de los niños son, en gran medida, producto de las interpretaciones y negociaciones de los agentes estatales y no estatales y de sus sistemas de clasificación”

Así, según de acuerdo con conclusiones de Villalta & Llobet (2015) es preciso considerar las disputas entre diferentes organismos, antes que como un telón de fondo o meros obstáculos, como elementos constitutivos de las formas que asume la intervención sobre la infancia y sus familias, ya que a partir de ellas se definen también sus alcances.

Por otro lado, en cuanto a las reediciones, la búsqueda de impacto cultural de la CDN y de las transformaciones institucionales y legislativas en ella inspiradas, ha parecido permitir enfoque de derechos. Tal como fuera señalado por Fonseca & Cardarello (2015), los sistemas clasificatorios implicaron el

pasaje de la pobreza a la negligencia como motivos de intervención.

Finalmente, nuevas problematizaciones se dan en las reconfiguraciones institucionales del campo: heterogeneidad de interpretaciones y prácticas institucionales conducen a un debate con las perspectivas que totalizan la intervención estatal, y que la hacen coincidir con la estatalidad en sentido estricto. El papel de la retórica de derechos es así controversial, en tanto trama y resignifica la protección a niños y niñas, al tiempo que articula formas de gobierno de las familias de sectores populares.

IV. Sistemas de protección integral como campos de integración

IV.1 Gobierno de la infancia y el gobierno de adultos, la administración de prácticas y conductas y la regulación de los modos familiares

De acuerdo con algunas tesis y hechos expuestos en la bibliografía relacionada al tema de los modos de intervención estatal sobre la infancia y su relación con los derechos de los niños(as) y adolescentes en la Argentina, es posible aseverar que el “gobierno de la infancia” está estrechamente relacionado con temas como el gobierno sobre (ciertos) adultos, la administración de prácticas y conductas y la regulación de los modos familiares.

En el contexto de la relación del gobierno de la infancia y el gobierno de (ciertos) adultos, y equiparando el concepto de gobierno de adultos con el de gobierno de las poblaciones, Llobet (2015) manifiesta que:

“las preocupaciones por el gobierno de las poblaciones son preocupaciones por el bienestar, y operan a distancia mediante la educación del deseo y la configuración de hábitos, aspiraciones y creencias. Niños y niñas son la población privilegiada para esta misión. El buen gobierno de los hijos constituye la “forma natural” de incorporar niños al mundo, y sus agentes visualizan esas

prácticas como producto del amor y el cuidado, o como materializaciones del “interés superior” del niño”.

En la misma línea, Fonseca & Cardarello (2015) desarrolla la noción de “infancia absoluta” descrita en los siguientes términos: “(...) vemos a la infancia de nuevo pintada como “adulto en miniatura” sólo que, en vez de negativizada (como incompleta o incompetente), aparece como una figura ideal, reflejo de la proyección de ideales adultos y digna de un paraíso sin trabajo, sin disciplina y sin responsabilidad.

También Villalta (2010) con respecto al tema de los adultos, afirma que las variadas intervenciones sobre el sector de la infancia, y sobre sus familias, bien pueden abordarse como modos de gestión de la infancia pobre, en la medida en que, de una u otra forma, han estado orientadas -a partir de modificar sus condiciones de vida, sus relaciones y en algunos casos los adultos que son considerados como los responsables y representantes de los niños- a transformar a esos sujetos en otros.

“Así, sopesando derechos y en otros casos ponderando competencias y evaluando las capacidades de los adultos que aparecen como los responsables de los niños, deben proteger al tiempo que garantizar los derechos de los niños”. Villalta (2010)

Con respecto al tema de la administración de prácticas y conductas, Villalta (2010) plantea que tensiones fundamentalmente originadas en torno a quién debe intervenir en los casos en que se considera que los niños y niñas se encuentran en riesgo o en una situación de “vulnerabilidad de derechos”, no pueden ser comprendidas sin contextualizar e inscribir históricamente este proceso. A su vez, considera que su análisis permite iluminar una faceta de las prácticas estatales, aquellas que -basadas en una retórica de “protección” o de “restitución de derechos”- conforman la dimensión tutelar del Estado.

UNESCO (2012) en relación con este tema, plantea revisar los procedimientos que operan como obstáculos para el ejercicio de los derechos de los niños y sus familias. Por ejemplo, se habla de:

“reformular los códigos procesales para simplificar los procedimientos habituales para familias, que en muchos casos se hacen inviables; o de mejorar el sistema de adopciones, agilizando los mecanismos para que, por un lado, los chicos no pasen su infancia en instituciones de menores y, por el otro, para que aquellos que quieren adoptar no se vean empujados a recurrir a redes comerciales ilegales”. UNESCO (2012)

Con respecto al último tema vinculado al “gobierno de los niños”, Fonseca & Cardarello (2015) asume el tema de los modos familiares, aseverando que, para realizar los principios humanitarios es precisa la participación activa de los agentes sociales para adecuar el espíritu de la legislación a la diversidad de contextos. Pero para que esa participación ocurra, los agentes deben, ellos mismos, reconocer la diversidad de modos de vida y visiones del mundo dentro de la sociedad –lo que no es una tarea fácil.

Finalmente, y también sobre el mismo tema, UNESCO (2012), plantea que hoy día es posible identificar en la Argentina la coexistencia de avances y deudas, planteando el gran desafío de consolidar elementos, como por ejemplo la reglamentación de las modalidades familiares, que se constituyen en condición de posibilidad para el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos de los niños(as), y desde allí, profundizar en la identificación y el desarrollo de todas aquellas acciones que son necesarias para hacerlos realidad

Bibliografía

- Barna, A. (2013). Los derechos del niño Un campo en disputa. *Boletín de Antropología y Educación*, 4(5), 21-25. doi: ISSN 1853-6549
- Cosse, I. (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Universidad de San Andrés. Recuperado el 7 de marzo de 2018
- Fonseca, C., & Cardarello, A. (2015). *Derechos de los más y menos*. En S. Tiscornia, & M. V. Pita (Edits.), *Derechos humanos*,

- tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica (págs. 3-36). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 14 de marzo de 2018
- Llobet, V. (2015). LA INFANCIA Y SU GOBIERNO: una aproximación desde las trayectorias investigativas de Argentina. *Revista de Ciências Sociais*(43), 37-48. doi:ISSN 1517-5901
- UNESCO. (2012). La situación de la primera infancia en la Argentina a dos décadas de la ratificación de la convención sobre los Derechos del Niño. (A. Schulte-Brockhoffe, & J. Tortoriello, Edits.) Córdoba, Argentina: Fundación Arcor. doi: ISBN 978-987-25436-4-8
- Villalta, C. (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social*, 1(2), 81-99. Recuperado el 21 de marzo de 2018
- Villalta, C., & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 167-180. Recuperado el 16 de marzo de 2018
- Zapiola, M. C. (2010). La Ley de Patronato de Menor es de 1919: ¿una bisagra histórica? En L. Lionetti, & D. Míguez, *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)* (págs. 117-132). Buenos Aires: Prohistoria. Recuperado el 2 de marzo de 2018