

2011

Estudio exploratorio-descriptivo de las medidas de abrigo registradas en el servicio zonal de promoción y protección de los derechos de los niños/as y adolescentes : partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires. Periodo mayo-noviembre del año 2009

Bibbó, María Clara

---

<http://kimelu.mdp.edu.ar/xmlui/handle/123456789/432>

*Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA

Universidad Nacional de Mar del Plata

Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social

Departamento de Servicio Social

**Título del Trabajo**

Estudio exploratorio-descriptivo de las Medidas de Abrigo registradas en el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes. Partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires. Período mayo-noviembre del año 2009.

Por

Bibbó, María Clara

Peralta, Rocío Maricel

Petruccelli, Evangelina Esther

Director: Lic. Meschini, Paula Andrea

Co-director: Lic. Levín, Marta Inés

Mar del Plata, 13 de abril de 2011



Biblioteca C.E.C.S. Y S.S.	
Inventario 4271	Signatura Top /
Vol.: /	Ejemplar: /
Universidad Nacional de Mar del Plata	

24 NOV 2012

## DEDICATORIAS

A mis viejos, que tanto sacrificio hicieron y siguen haciendo por mí.  
A mi novio, quien aguanto mis angustias y alegrías durante mis días de estudio. A mis hermanos, sobrinos y cuñados, por la confianza. A mis amigas y compañeras de tesis Ro y Chely, por compartir esta experiencia.

Y a mis amigas, por su apoyo.

Dedicada a todos ellos por estar siempre. ¡Los amo!

**Clara.**

A mis padres, quienes me enseñaron desde pequeña a luchar para alcanzar mis metas. Mi triunfo es el de ustedes por el gran esfuerzo que hicieron por mí. A Guada y Mauro quienes me acompañaron en este proceso con su comprensión, estímulo y apoyo constantes. Y a mis amigas, compañeras y colegas, Clari y Chely por haber hecho que las horas de estudios fueran mucho más placenteras.

**Rocío.**

A mi mamá Graciela y mi papá Mario por darme la vida, por su esfuerzo y apoyo incondicional en el logro de uno de mis sueños; por su confianza y por enseñarme que con esmero, dedicación y amor todo lo que me proponga lo puedo alcanzar.

A mi familia y amigas/os que esperan como yo este día.

A mis compañeras y futuras colegas, Ro y Clari, por caminar juntas esta carrera y creer que los cambios son posibles...

A todos GRACIAS!!!

**Evangelina**

## AGRADECIMIENTOS

Deseamos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a quienes colaboraron en la elaboración del presente trabajo final:

De un modo especial, a la Lic. Paula Meschini, quien con su saber profesional, compromiso y dedicación nos guió en cada paso de la producción de esta tesis; y a la Lic. Marta Levín por aceptar participar como codirectora de la misma.

A la Lic. Julia Costantino, por su orientación desde su rol como supervisora de nuestra última práctica preprofesional, sus ideas e incentivo, y por la aceptación como jurado de nuestra tesis; como así también a la Dra. Guillermina Krebs, quien además, aportó material bibliográfico importante para esta investigación.

Por último, no queremos dejar de agradecer y reconocer el aporte del Servicio Zonal, por permitirnos utilizar los datos registrados en el mismo; y a aquellas instituciones que con generosidad nos permitieron realizar las entrevistas.

***“Hasta el viaje más largo  
comienza con el primer paso”...***

## INDICE

RESUMEN .....	Pág. 7
INTRODUCCION .....	Pág. 8
PARTE I. MARCO TEORICO .....	Pág. 12
CAPITULO 1. Los dispositivos de intervención sobre la Infancia: un recorrido desde el Modelo Agro-exportador al de la Postconvertibilidad en Argentina .....	Pág. 13
1.1. Surgimiento de la intervención en lo social .....	Pág. 13
1.2. El Modelo Agro-exportador en Argentina (1870-1930) .....	Pág. 24
1.2.1. La intervención en lo social en el periodo Agro-exportador .....	Pág. 30
1.2.2. La forma de Representación Social de la Infancia .....	Pág. 33
1.2.2 a. La concepción del “menor” en el Modelo Agro-exportador ...	Pág. 34
1.3. La Industria como eje de desarrollo (Modelo Industrializador 1930-1976).....	Pág. 42
1.3.1. El Modelo Justicialista (1945-1955) .....	Pág. 45
1.3.1 a. Intervención en lo Social en el período Justicialista .....	Pág. 49
1.3.2. Modelo Desarrollista (1958-1972).....	Pág. 54
1.3.3. La forma de Representación Social de la Infancia durante el Modelo Industrializador.....	Pág. 56
1.4. El Modelo Aperturista (1976-2003) .....	Pág. 57

1.4.1. La Infancia desde el Modelo Aperturista al de la Postconvertibilidad.....	Pág. 68
PARTE II. MARCO NORMATIVO .....	Pág. 72
CAPITULO 2. De la Ley de Patronato a la de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes.....	Pág. 73
2.1. Enfoque Tutelar o de la Situación Irregular.....	Pág. 73
2.1.1 La ley de Patronato de Menores .....	Pág. 78
2.2. Transición al nuevo enfoque: la situación irregular a la protección integral.....	Pág. 82
2.3. El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescente .....	Pág. 88
2.3.1 Enfoque de Derecho .....	Pág. 97
2.3.2 Medidas de Protección Integral de Derechos .....	Pág. 98
PARTE III. MARCO METODOLOGICO .....	Pág. 112
CAPITULO 3. Aspectos metodológicos de la investigación.....	Pág. 113
PARTE IV. MARCO REFERENCIAL DE LA EXPERIENCIA .....	Pág. 117
CAPITULO 4. Conceptos de referencia.....	Pág. 118
4.1 Infancia y Familia. ....	Pág. 118
4.2. Medidas de Protección de Derechos. ....	Pág. 124
4.2.1. Medida de Abrigo .....	Pág. 124
4.2.2. Guarda Institucional .....	Pág. 127
4.3. Competencias y alcances de los organismos involucrados en el marco de una Medida de Abrigo.....	Pág. 128
4.4. Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A.).....	Pág. 133

PARTE V. MARCO INTERPRETATIVO .....	Pág. 147
CAPITULO 5. Análisis de Datos .....	Pág. 148
5.1. Análisis de datos cuantitativos .....	Pág. 148
5.1.1. Gráficos.....	Pág. 150
Gráfico N ° 1.....	Pág. 150
Gráfico N ° 2.....	Pág. 150
Gráfico N ° 3.....	Pág. 151
Gráfico N ° 4.....	Pág. 152
Gráfico N ° 5.....	Pág. 154
Gráfico N ° 6.....	Pág. 155
Gráfico N ° 7.....	Pág. 157
Gráfico N ° 8.....	Pág. 158
Gráfico N ° 9.....	Pág. 159
Gráfico N ° 10.....	Pág. 160
5.2. Análisis de datos cualitativos .....	Pág. 161
5.2.1. Datos recolectados de las entrevistas.....	Pág. 161
5.2.2. Análisis de las entrevistas. ....	Pág. 166
PARTE VI. CONCLUSIONES .....	Pág. 168
PARTE VII. PROPUESTAS Y SUGERENCIAS.....	Pág. 180
BIBLIOGRAFIA.....	Pág. 183

## RESUMEN

En el presente trabajo se plantea como principal objetivo conocer las Medidas de Abrigo, registradas en el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescente, del partido de Gral. Pueyrredón durante el periodo mayo-noviembre del año 2009, a fin de indagar su uso como dispositivo de intervención.

En éste estudio exploratorio-descriptivo se combinarán técnicas tanto de la metodología cualitativa como de la cuantitativa, lo que permitirá y favorecerá una mejor aprehensión del objeto de estudio y de la temática a conocer y analizar.

De la bibliografía desarrollada relativa al tema de investigación y del análisis de la totalidad de los datos recogidos se examinará si las Medidas de Abrigo constituyen un dispositivo propio del enfoque de derecho.

## INTRODUCCIÓN

En el último año de la Lic. en Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata se llevó a cabo la práctica de formación profesional correspondiente a la cátedra de Supervisión, en el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescentes<sup>1</sup> de la ciudad de Mar del Plata (organismo perteneciente al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños/as y Adolescentes<sup>2</sup>, creado a partir de la ley 13.298).

Desde esta experiencia se enmarca la temática de interés para la realización del trabajo final, donde se inscribe la motivación de conocer, aproximarse, explorar, estudiar y describir un instrumento creado e implementado por dicho Sistema: las Medidas de Protección Especial o Excepcional de Derechos de Niños/as y Adolescentes, también llamadas Medidas de Abrigo, registradas en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón, durante el período mayo-noviembre del año 2009.

Se intentará a través de un estudio de tipo exploratorio-descriptivo conocer y dar cuenta de uno de los dispositivos de intervención que se enmarca en el SPPD: la implementación de Medidas de Protección Especial de Derechos.

Los objetivos de este trabajo son:

---

<sup>1</sup> En adelante SZPPD.

<sup>2</sup> En adelante SPPD.

- Conocer las Medidas de Abrigo registradas en el SZPPD del partido de Gral. Pueyrredón durante el periodo mayo-noviembre de 2009, a fin de indagar acerca del uso de las mismas como dispositivo de intervención.

Objetivos específicos:

- Relevar y examinar exhaustivamente las Medidas de Abrigo registradas en el SZPPD del Partido de General Pueyrredón en el periodo establecido, reconociendo las problemáticas consideradas como motivo de adopción de las mismas, sus resultados (si cesan, si se prorrogan o se transforman en guarda), los organismos que las disponen y el lugar de cumplimiento.

- Indagar a referentes del SPPD para conocer las posibilidades y/o limitaciones del mismo y poder complementar los análisis.

Los supuestos o preguntas que guían el mismo y que se pretenden dar cuenta en esta presentación, son: Si la modificación de la ley o la implementación normativa del enfoque de derecho, ¿implica un cambio en los dispositivos de intervención? En esta transición, las Medidas de Abrigo ¿constituyen en la práctica un dispositivo de intervención propio del enfoque de derecho?, ¿garantizan la protección integral de los derechos de los niños/as y adolescentes?

Para la elaboración de los antecedentes del siguiente trabajo se recurrió a diferentes fuentes bibliográficas y documentales.

En el ámbito local, específicamente, en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social, se pudo acceder a investigaciones realizadas en el marco de los derechos del niño, pero en debate con la Ley de Patronato de Menores vigentes en ese

momento histórico. No se encontraron antecedentes específicos al tema particular de este estudio, pero si relaciones y similitudes respecto a que se hace referencia a la nueva ley de niñez y se utiliza una metodología similar a la escogida para este trabajo.

En el ámbito nacional e internacional se efectuó una revisión de páginas web de institutos de investigación como el de Gino Germani, del Lic. Osvaldo Marcón, el sitio web “Margen” coordinado por el Dr. Alfredo Carballeda, así como los sitios web de FLACSO, CLACSO, entre otras. La mayoría de los artículos, trabajos, investigaciones y ponencias encontrados a través de estas fuentes se relacionan con conceptos como derechos del niño, la categoría de menor, el interés superior del niño, la institucionalización, explicación y comparación de las leyes de infancia. Apareciendo como vacancia la temática específica motivo de este trabajo final, por ser un tema relativamente nuevo dado el poco tiempo que posee desde su sanción la nueva legislación de niñez.

Se considera relevante este estudio porque a través de la lectura intencionada de los datos obtenidos, procesamiento y análisis de los mismos, se pretende repensar la implementación del SPPD, los nuevos procedimientos que el mismo conlleva para abordar las problemáticas que transita la infancia y la adolescencia, en un espacio y tiempo acotado y determinado, recuperando la singularidad de las acciones.

De ahí la importancia de nuestro esfuerzo en la realización del trabajo final, de modo que pueda significar un enriquecimiento de los conocimientos existentes, pretendiendo que sean de utilidad los resultados

obtenidos, las conclusiones a las que se arribarán y las propuestas que se sugerirán.

Con el fin de dar una orientación al lector, el trabajo se ha organizado en los siguientes ejes exploratorios: en una primera parte, en el marco teórico, los aspectos a considerar en su desarrollo, estarán orientados a caracterizar el contexto socio-histórico desde fines del siglo XIX en adelante, la relación entre Estado-niños, aparición de la niñez en riesgo como problema social en nuestro país que llevó a la institucionalización y judicialización de la infancia y su evolución.

En una segunda parte, en el marco normativo, se dará cuenta de la transición del enfoque de la situación irregular al de la protección integral, es decir, de la Ley de Patronato a la de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes.

En la tercera parte nos referiremos a la metodología utilizada en el trabajo para lograr los objetivos propuestos.

En la cuarta parte del presente estudio se definirán los conceptos de referencia de la experiencia, seguida de un marco interpretativo donde se desarrollaran los análisis de tipo cuanti y cualitativos de la investigación.

Por último, se presentarán las conclusiones de lo elaborado y las propuestas sugeridas para futuros proyectos de investigación.

**PARTE I**  
**MARCO TEÓRICO**

## CAPITULO 1

Los dispositivos de intervención sobre la Infancia: un recorrido desde el Modelo Agro-exportador al de la Postconvertibilidad en Argentina.

A los efectos de contextualizar los cambios ocurridos en materia de infancia y proveer las principales claves interpretativas, desde una perspectiva historiográfica se reseñará la evolución ocurrida en cada momento histórico.

### 1.1. Surgimiento de la intervención en lo social.

La intervención en lo social surge fuertemente marcada por una tradición normativa, signada por el propósito pedagógico como forma de mantener la cohesión del todo social. Lo social en términos de intervención remite a la idea de “conjuntos de dispositivos de asistencia y seguros en función de mantener el orden o la cohesión de la sociedad”.<sup>3</sup>

A mediados del siglo XVIII, en Argentina, los dispositivos<sup>4</sup> de intervención<sup>5</sup> -entendidos como la trama de relaciones que se pueden

---

<sup>3</sup> CARBALLEDA, Alfredo J. La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales. Buenos Aires. Paidós. 91p.

<sup>4</sup> Según Foucault, un dispositivo es una especie de ovillo o madeja, como un conjunto multilíneal. Está compuesto de líneas de diferente naturaleza y esas líneas del dispositivo siguen direcciones diferentes, forman procesos en desequilibrio. Son como máquinas para hacer ver y hacer hablar. DELEUZE, Gilles. ¿Que es un dispositivo?, publicado en Foucault, Michael filósofo. Gedisa. 1999. 155p.

<sup>5</sup> La palabra intervención proviene del término latino *intervenio*, que puede ser traducido como “venir entre” o “interponerse”; de ahí que intervención pueda ser sinónimo de mediación, intersección, ayuda o cooperación, y por otra parte de intromisión, injerencia, etc. Se puede entender a la intervención como un dispositivo que

establecer entre componentes diversos, con capacidad particular y generar diálogos entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales- en lo social fueron delimitados y orientados tomando aportes de distintas fuentes de pensamiento como: la Ilustración, el Utilitarismo, el Positivismo. Los mismos impregnarán de nuevos sentidos a las instituciones que intervienen en lo social, sentando las bases del proyecto de la modernidad.

En este sentido, a fin de reforzar la idea de lo moderno vinculado a este periodo resulta importante remitirse a la definición de Habermas, que entiende a lo moderno como lo que (...) “expresa la conciencia de una época que se pone en relación con el pasado de la antigüedad para verse a si misma como el resultado de la transición de lo viejo a lo nuevo (...)”<sup>6</sup>

La modernidad implica una nueva dimensión política, conlleva la aparición de nuevas formas de la economía y la irrupción del capitalismo, asociado al crecimiento económico y a la transformación del medio dando nuevos sentidos a la vida cotidiana y atravesando a las instituciones que deben adaptarse a esos nuevos acontecimientos.

Representa una revolución en el pensamiento, donde se pasa del geocentrismo medieval a la afirmación del sujeto, al dominio de la razón, al cuestionamiento y rechazo a las diferentes formas de autoridad.

La modernidad se fundamenta en tres categorías principales: la universalidad, la individualidad y la autonomía. Sus ideas alcanzan concretización empírica ligadas al movimiento revolucionario de la

---

se entromete en un espacio en tanto existe una demanda hacia ella. CARBALLEDA, A. Loc. cit. 91 y 93p.

<sup>6</sup> HABERMAS, J. Modernidad y Posmodernidad. Madrid. Alianza.1994. 87, 94 y 95p. En: ROZAS Pagaza, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1998. 10p.

burguesía, siendo esto el portavoz del progreso y la emancipación del hombre.<sup>7</sup>

El Iluminismo<sup>8</sup> -como corriente filosófica- va a proponer que a la luz de la razón se debe combatir a los dogmas religiosos que nos han sumergido en la ignorancia y la oscuridad propia de la Fe. Esta posición se caracteriza por reivindicar la razón como principio regulador de toda la actividad humana. Es un momento marcado por la idea de progreso, por la creencia en que la historia humana ha emprendido ya una línea de desarrollo continuo, que confluirá en más conocimiento, libertad y felicidad.

El desarrollo de las ciencias naturales se apoya en el desarrollo del método científico, que guiado por los avances tecnológicos logra eficazmente controlar y transformar la naturaleza. Este modo de pensar-hacer es el que va a teñir la formulación del pensamiento científico moderno y va a dar igual tratamiento a los problemas sociales.

Considera que el mundo ha estado oculto por la mitología y sujeto a la irracionalidad, por lo tanto, el sufrimiento, la ignorancia y la injusticia podrán superarse gracias a la desmitificación del mismo. Esto se puede

---

<sup>7</sup> PARRA, Gustavo. Antimodernidad y Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 2001. 48 y 51p.

<sup>8</sup> “El término Iluminismo designa al movimiento cultural y filosófico europeo que se desarrolla durante el S XVIII, llamado por ello el siglo de las Luces (...) También se lo identifica con la Ilustración, ya que aquellos filósofos sostuvieron la misión principal de la educación. La premisa no hay oscuridad sino ignorancia se convirtió en el apotegma para los iluministas. Las características fundamentales del movimiento, que agrupó a pensadores pertenecientes tanto a la burguesía como a la nobleza, provienen del ideario de un nuevo clima cultural, más que de una escuela determinada. Con interpretaciones que varían según los autores, estas ideas se convirtieron en motor de una mentalidad, corporizando la idea de progreso de la humanidad cuyo idealismo no se basa en la religión sino en la naturaleza de los hombres. Esta noción optimista coincidía con el individualismo, que contribuyó a la disolución de las concepciones estamentales, el universalismo, asociado a la convicción de que cualesquiera sean las diferencias propias de cada sociedad del epicentro es la naturaleza humana, y sobrepuso como instrumento la razón (...)” en DI TELLA, Torcuato. Diccionario en Ciencias Sociales y Políticas. Emece, Buenos Aires. 2008.

realizar por el triunfo de la razón (gran ideal de la humanidad), cuya expresión ideológica es el positivismo, convirtiéndose en un instrumento eficaz al servicio del orden existente para garantizar el progreso indefinido y el bienestar de la sociedad.<sup>9</sup>

Cabe resaltar que en el aspecto político el movimiento Iluminista va a cuestionar fuertemente a las monarquías absolutistas, a favor de la libre elección de los representantes por parte del pueblo.

El pensamiento de la burguesía revolucionaria apuntó a modificar las relaciones de dominación imperantes en el feudalismo, dando participación al pueblo, desterrando todo oscurantismo y dogmatismo, para pensar al hombre y sus relaciones (tanto con la naturaleza como con otros hombres) a través de la razón. Su lucha contra el oscurantismo feudal y el absolutismo de las monarquías se evidenció en las revoluciones burguesas, adquiriendo su punto supremo en la Revolución Francesa<sup>10</sup> de 1789.<sup>11</sup>

El Positivismo es una tendencia que surge a fin del siglo XVIII y principios del siglo XIX, con una ideología conservadora identificada con el orden industrial-burgués, basado en premisas que estructuran un sistema coherente y operacional. Sus premisas fundamentales se basan en considerar a la sociedad regida por leyes invariables, naturales, -entendida como un orden natural e inmutable- que transcurren independientemente de la voluntad y de la acción de los hombres; búsqueda en el modelo de las ciencias naturales que permita una

---

<sup>9</sup> ROZAS Pagaza, Margarita. Op. cit.

<sup>10</sup> Con su ideario de fraternidad, igualdad y libertad se constituyó en la base político ideológico del movimiento iluminista que promovió la laicalización del conocimiento, donde la ciencia se constituyó en una herramienta indispensable para estos fines.

<sup>11</sup> PARRA, Gustavo. Op.cit. 52p.

explicación de lo social. También considera que la vida social reproduce una armonía natural y la defensa del orden establecido posibilita una estabilidad económica y social.<sup>12</sup>

Se constituyó como una escuela de pensamiento buscando justificar el orden social burgués desde una perspectiva racional-naturalista. Surge como una utopía crítico-revolucionaria dentro del movimiento iluminista y ligado a la fase revolucionaria de la burguesía.<sup>13</sup>

Por otro lado, y abonando al mismo campo de ideas, el Utilitarismo como sistema ético se origina en Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX, se apoya en la valoración de las acciones humanas, en las consecuencias que producen y al aporte que hacen al todo social. La noción de utilidad - sinónimo de lo deseable- se relaciona con una sociedad que no se propone dejar de lado sus desigualdades sociales, sino asignar papeles y funciones a aquellos que no pertenecen a la elite.

Así, la intervención en lo social se constituye en un instrumento (metafóricamente considerado de guerra) mejor definido, más certeramente orientado, donde se trata de imponer la voluntad política a los otros, de “desarmarlos” y de romper sus formas de sociabilidad, es decir, de aquellos que quedaban fuera por imposición de una clase.

Particularmente en la sociedad Argentina, en la década del '20, se creía que esa utopía se estaba cumpliendo, que las instituciones serán entonces “dispositivos de guerra”, la metáfora bélica puede ser útil para ver los nuevos sentidos que tendrían los hospicios, casas y orfanatos.

---

<sup>12</sup> ROZAS Pagaza, Margarita. Tendencias teórico epistemológicas y metodológicas en la formación profesional. La cuestión social y la formación profesional en trabajo social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana Buenos Aires. Espacio. 2004.

<sup>13</sup> PARRA, Gustavo. Op. Cit. 55 y 57p.

Se trataba de “desarmar” al enemigo, éste era quien había quedado fuera del nuevo orden establecido. Pero esta visualización de los otros ahora era determinada, se trataba de generar nuevos papeles y funciones. A partir de postulados modernos se enseñó que la disciplina podía lograrse, y que los cuerpos podían ser modelados en base a parámetros preestablecidos.<sup>14</sup>

En Argentina, este disciplinamiento de los cuerpos se dará paulatinamente, en la conformación de los ejércitos, pero luego ingresará en la “periferia de la sociedad”.

El pensamiento se dirige a una mirada del todo social y desde la potencialidad de enfermar y corromper la ciudad que puede tener cada habitante. La mirada se dirige a la ciudad moderna, leída desde una idea más global de la enfermedad, implicando la aparición de una nueva metáfora, la de la “peste”.

“La peste” es un modelo de poder, es el modelo ideal de la Sociedad Disciplinaria, del dispositivo del poder disciplinario, donde el espacio está recortado, cerrado, vigilado y controlado. Los individuos son puestos en lugares fijos donde se vigilan todos sus movimientos, es un modelo que se basa en el orden, control, vigilancia, jerarquía que prescribe a cada uno su lugar.<sup>15</sup>

En términos de Foucault, la Sociedad Disciplinaria se pone en marcha a través de aseguramiento de la obediencia a sus reglas, procedimientos y mecanismos de inclusión y exclusión, aseguramiento

---

<sup>14</sup> CARBALLEDA, A. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. Universidad de La Plata, 2000.115-117p.

<sup>15</sup> GIRALDO Díaz, Reinaldo. Poder y resistencia en Michel Foucault. Unidad Central del Valle del Cauca. Colombia. Año 2006. 113p.

que se logra por medio de instituciones disciplinarias como la prisión, el hospital, manicomio, el asilo, la escuela, la universidad, las cuales estructuran el terreno social y presentan lógicas adecuadas a la “razón de la disciplina”.<sup>16</sup>

El poder disciplinar inicia en los tiempos modernos como una forma de dominar, de separar, vigilar y castigar lo que sale de la regularidad, lo que gestiona a la razón.

El sentido moderno de las prácticas y la visión de la sociedad van a implicar, por lo tanto, nuevas formas de disciplinamiento.

Particularmente con respecto a la infancia, Foucault<sup>17</sup> analizará la historia de su control. Centra su mirada en los diferentes dispositivos escolares y familiares que se fueron construyendo alrededor del niño para su disciplinamiento y el control de su conducta.

La visión de dicho autor impulsa a pensar la producción social de la infancia normalizada en su tránsito por instituciones como la familia y la escuela, así también la producción de la niñez-desviada en el tránsito por las instituciones de la minoridad.

En su paso por las instituciones, la niñez es producto y productora de un saber disciplinar que se expresa como un saber y un dominio sobre los cuerpos. Las transformaciones históricas en la forma de concebir la infancia, tienen que ver con las diferentes maneras en que el hombre moderno creó los mecanismos para su control.

Los inicios de la intervención en lo social tendrán una fuerte impronta laica, donde el discurso religioso intenta acomodarse a una

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> FOUCAULT, Michael en: URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 38-39p.

nueva visión del mundo que coincide con los postulados de la Ilustración. Surgirán las primeras instituciones de filantropía en el contexto de una sociedad fuertemente organizada en torno a la Iglesia Católica.

Se crea, en nuestro país, la Hermandad de la Santa Caridad<sup>18</sup> como institución de acción asistencial basada en la igualdad y el mutuo auxilio, tenía un fin benéfico o piadoso ligado a la provisión de socorros o entierros.

Más adelante, ésta se dedicará a prestar servicios médico asistenciales a los más necesitados y fundará instituciones dedicadas a ese fin: el Colegio de Huérfanas, el Hospital de Mujeres y la Casa de Niños Expósito (por la preocupación de la existencia de niños abandonados en las calles).

El Colegio de Huérfanas será un antecedente de la Sociedad de Beneficencia. Como dispositivo, intervenía en toda la sociedad, era una institución correctiva donde cualquier mujer podía ser internada (no solo eran depositadas en el Colegio sino que luego serán agentes de intervención en cuestiones filantrópicas).

Las modalidades de intervención en lo social y de las instituciones se destacaban por ejercerse desde una perspectiva aleccionadora, correctiva y moralizante. Esto comenzará a ser interpretado en clave de lo útil para el todo social, siendo el nuevo sentido de la intervención en lo social.<sup>19</sup>

La intervención en lo social tratará de solidificarse en prácticas y modalidades más pautadas, que irán más allá de diferenciarse si depende

---

<sup>18</sup> Aparece como la primera institución vinculada con lo que hoy se denominaría Acción Social.

<sup>19</sup> CARBALLEDA, A. Op.cit. 114p.

de la Iglesia o no, como la que tendrá lugar a partir de la reforma de Rivadavia<sup>20</sup>.

Ésta afirma e inicia en nuestro país las bases de lo moderno tomando elementos de los pensamientos que fueron mencionados en un primer momento. La entrada de Argentina a la modernidad comenzó a través de leyes, reglamentaciones y disposiciones que apuntaban a transformar el país desde nuevos marcos normativos.

Una de las medidas implementadas fue la Reforma Eclesiástica o Religiosa de Rivadavia que se basaba en recortar las atribuciones de la Iglesia Católica. Las organizaciones asistenciales, como los orfanatos (casas de huérfanos), asilos, hospitales de mujeres, escuelas quedaron fuera del control de la Iglesia. Se trataba de dejar de lado el sentido de caridad cristiana<sup>21</sup> por el de filantropía.

La filantropía era entendida en términos de tomar contacto con la vida de los otros, ordenar su cotidianidad, vigilar su salud, el estado de la vivienda, detectar anomalías, etc.<sup>22</sup>

En la Argentina se desarrollaron tres vertientes del movimiento filantrópico: el asistencialismo moralizador (focalizado en la virtud del ahorro); la intervención médico-higienista (control de la salud); el patronato o tutela de la infancia (reglamentación de la patria potestad).<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> La necesidad de un gobierno nacional llevó a nombrar a Bernardino Rivadavia como el primer presidente en 1826, renunciando en 1827.

<sup>21</sup> Modelo de acción bajo el cual se llevaron a cabo las iniciativas de bien común, dada la presencia de la Iglesia Católica en las organizaciones de variado tipo. La caridad es entendida como el amor al prójimo sin esperanza de recompensa.

<sup>22</sup> CARBALLEDA, A. Op. cit.

<sup>23</sup> TORRADO, Susana. Ajuste y cohesión social Argentina: el modelo para no seguir. En libro: Revista Tareas, Nro. 117, mayo-agosto. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, R. de Panamá. 2004. pp. 15-24.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar117/torrado.rtf>.

La acción filantrópica se centró en la categoría denominada pobres de solemnidad, se les otorgaba el derecho a la caridad institucional a quienes pudieran comprobar su condición de pobre mediante un certificado policial.<sup>24</sup>

Esta medida de secularización fue llevada a cabo por un gobierno débil e inestable, signado por luchas civiles por la organización nacional y conflictos externos, no teniendo tampoco la capacidad administrativa para hacerse cargo directamente de las organizaciones asistenciales antes administradas por la Iglesia Católica.

En 1823, a través de un decreto durante el gobierno de Martín Rodríguez y el ministerio de Bernardino Rivadavia, fue creada la Sociedad de Beneficencia, cuando el Estado decide asumir las funciones de bienestar social que por lo general estuvieron delegadas a su ejercicio concreto a la Iglesia Católica.

Se proyecta una asociación de damas, pensando en otras experiencias similares europeas.

El personal de la Sociedad de Beneficencia estaba formado por las damas de la alta sociedad porteña, esposas y parientas de los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad y provincia de Buenos Aires, usualmente presidida por la Primera Dama. Pasa a tener la misión de tutelar y administrar los hospitales de mujeres, asilos, escuelas de niñas, Casas de partos, Colegios de Huérfanas, etc.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I. Historia del sector sin fines de lucro en Argentina. 200. 4 p. Artículo disponible en: [http:// www.cedes.org](http://www.cedes.org).

La identificación de las poblaciones sobre las que ejercía su acción estaba predeterminada, relacionándose con cuestiones de raza y pautas culturales.

La Sociedad de Beneficencia será el centro de intervención en lo social, marcando los sentidos de la misma en los años siguientes. Comienza a asomar la intervención del Estado implicando el corrimiento de la Iglesia. El Estado la respaldó y apoyó económicamente, aunque mantuvo la autonomía en las decisiones.

Las prácticas preexistentes relacionadas con la intervención religiosa se transforman, entonces, desde una perspectiva moderna, es decir, los presupuestos filosóficos sobre los que se crea esta forma de intervención se vinculan con los postulados de la Ilustración y el Utilitarismo. Lo que queda de las prácticas de la Iglesia va a ser resignificado en términos de lo "nuevo" en relación a las ideas aportadas por la modernidad.<sup>26</sup>

La progresiva complejización de la sociedad, hizo necesario el incremento de establecimientos y a adoptar formas más modernas de acción social. Ello contribuyó al pasaje de la caridad o de la beneficencia a la adopción de formulas distintas, como la asistencia social y luego, a la seguridad social.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> CARBALLEDA, A. Op. Cit. 127p.

<sup>27</sup> PASSANANTE, Ma. Inés. Pobreza y Acción Social en la Historia Argentina. Buenos Aires. Hvmánitas.1987.30-31p.

## 1.2. El Modelo Agro-exportador en Argentina (1870-1930).

Hacia el siglo XIX, sucedieron grandes transformaciones: por un lado, un largo periodo de luchas internas entre las provincias por la definitiva organización nacional, y por otro, una serie de medidas tomadas por el naciente gobierno independiente.

El Estado Moderno Argentino se funda a partir de una clase dominante que pone el acento de su mirada en la cuestión biológica, en las características raciales de la población.

Se buscó instaurar un patrón cultural basado en valores occidentales y en la idea de progreso desde una perspectiva positivista.

La necesidad de construir una sociedad al estilo occidental significó que diversos gobiernos se propusieran terminar con los resabios de la cultura criolla, denominación hecha por algunos intelectuales de entonces, que entendían que dicha cultura era un signo de barbarie.

En Argentina la lucha entre civilización y barbarie, entre provincia y capital, había marcado el desprecio por los sectores populares constituido por los nativos, criollos y masa de inmigrantes pobres.<sup>28</sup>

Este conflicto entre unitarios y federales marca la historia argentina de la mayor parte del siglo XIX. Para Sarmiento, estos son presentados como participantes de una puja entre dos vertientes opuestas: la civilización y la barbarie.

Para ejercer la soberanía se requería -desde el Iluminismo- una condición previa, poseer la razón y ser ilustrado, si esto no ocurría, si no

---

<sup>28</sup> ROZAS Pagaza, M. La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 2001. 40 y 41p.

se tenían atributos soberanos se era considerado bárbaro. Se asocia la barbarie a una Argentina atada al pasado, a sus orígenes tanto españoles como aborígenes.<sup>29</sup>

En cambio, la civilización, según el pensamiento de Sarmiento, debía alcanzar el triunfo desde una nueva territorialización y desde una necesaria imposición de la voluntad política. Se necesitaría para ello nuevos dispositivos, tecnologías, formas, estrategias y aprendizajes.

El disciplinamiento y la educación serán las estrategias que darán sentido a la construcción de una sociedad moderna y civilizada, a través las instituciones y dentro de ellas. La escuela va a ser el lugar donde comenzarán a internalizarse las normas y los reglamentos, las formas de vida moderna, la manera de pensar el futuro y de interpretar el pasado. Se trataba de acomodar cuerpos, tiempos, lenguajes, actitudes, valores que a partir de esta institución debía constituirse y transformarse.<sup>30</sup>

A partir de 1880 comienza un proceso de conformación del Estado-Nación (en su forma liberal y conservadora) que persigue un ideal de orden y progreso, tomando la forma de dominación oligárquica con democracia restringida. Dicho Estado tuvo como función fundamental la creación de condiciones materiales para el surgimiento del sistema capitalista en la Argentina, a partir de un modelo de acumulación agro-exportador (modelo centrado en las exportaciones agrícolas-ganaderas y en la importación de bienes y servicios) con una inserción en el mercado internacional y apoyado en la división internacional del trabajo.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> CARBALLEDA, A. Op. Cit.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> ROZAS Pagaza, Margarita. Op. cit. 46p.

Se consolidó durante la hegemonía de un sector de la sociedad relacionado con la producción agrícola ganadera, grupos económicamente dominantes vinculados con las actividades de exportación.

Esa clase dominante -la elite- constituida en la tenencia de la tierra, el comercio de carne salada, cueros y el contrabando, tratará de construir la utopía de transplantar Europa a América ("europeización"), por la razón o por la fuerza. Se trata de imponer la voluntad política a los otros, refiriéndose a los orilleros, gauchos, aborígenes, aquellos que quedaron fuera por imposición de una clase.<sup>32</sup>

Las elites ilustradas que condujeron a la Argentina agroexportadora se abocaron a resolver las siguientes cuestiones: la unidad nacional y la organización institucional- indispensables para asegurar las inversiones extranjeras y la continuidad de las inversiones económicas-; la atracción de capitales externos que posibilitaran el desarrollo de formas modernas de producción agropecuaria -implantación de un sistema nacional de transporte para la movilización de bienes y personas de acuerdo a la nueva dinámica económica-; la promoción y atracción de la inmigración, preferentemente europea, ante el problema de la escasa población para un modelo agro-exportador que necesitaba mano de obra, modificando la composición de la población criolla; la universalización y obligatoriedad de la educación<sup>33</sup>, buscando asemejar el elemento humano nacional al de los países europeos.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> CARBALLEDA, A. Op. Cit. 115p.

<sup>33</sup> Era considerada primordial para la calificación de la fuerza de trabajo, es por ello que en 1884 con la Ley 1.420 se establece la educación gratuita, laica y obligatoria. De

Estos objetivos fueron parte del proyecto de la Generación del '80, denominación que se le da a la clase dirigente que impulsó el desarrollo capitalista en el país, basado en el crecimiento hacia fuera, después de un periodo de luchas entre las provincias y la capital.<sup>35</sup> Se caracteriza por construir y proyectar con claridad un modelo de país, en una re exaltación de lo ajeno y desvalorización de lo propio. Todo lo que connote alguna referencia al pasado, para el pensamiento positivista va a significar atraso, degeneración, obstáculo o imposibilidad. Estas cuestiones marcan la orientación de esta corriente de pensamiento en nuestro país.<sup>36</sup>

Uno de los problemas que tenía el nuevo Estado Argentino para desarrollar su ideal de modelo económico (al crecer exponencialmente en su estructura económica y productiva) era la escasa población y la necesidad de mano de obra calificada y barata para trabajar la tierra y su incipiente industria. Por este motivo, se desarrolló una política de atracción de inmigrantes que se suponía traerían hábitos de trabajo y de buena educación.

Con la fuerza de trabajo extranjera también se introdujeron diversos pensamientos e ideas como solidaridad, libertad, derechos de los trabajadores, primeros gremios, anarquistas, socialistas, justicia y equidad, entre otras.<sup>37</sup>

---

esta forma, se van sentando las bases para un modelo de país que poco tiempo después fue consolidado por la Generación del '80.

<sup>34</sup> TORRADO, Susana. Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000). Capítulo 2.

<sup>35</sup> ROZAS Pagaza, M. Op. Cit. 46 y 47p.

<sup>36</sup> CARBALLEDA, A. Op. Cit. Capítulo VII.

<sup>37</sup> Nueva Ley del Niño de la provincia de Buenos Aires. Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y Decreto Reglamentario 300/05. Convención de los Derechos del Niño. Ministerio de Desarrollo Humano. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 18p.

Los inmigrantes que ya habían participado en luchas gremiales y por la ampliación de los derechos políticos en sus países de origen, traían consigo este conjunto de ideas que aspiraban a un modelo de sociedad que acabara con la explotación del hombre.

En los primeros años del siglo XX, las migraciones ya no serán consideradas como sinónimo de progreso sino como expresión de conflicto con las clases dominantes; acarrearía efectos no previstos.

Los trabajadores asociados -obreros, artesanos, sumados a los criollos urbanos- en las incipientes entidades gremiales realizaron sus reclamos sociales y la lucha contra los patrones y el Estado explotador.

Cada vez que el incipiente proletariado ganaba las calles se respondía con el Estado de sitio, la represión y la coerción. El desproporcionado ataque de las fuerzas represivas se complementó con instrumentos legales como la Ley de Residencia.

Para lograr impedir que las ideas, provenientes del socialismo<sup>38</sup> y del anarquismo<sup>39</sup>, consideradas cuestionadoras del orden existente cobraran protagonismo, se empleaban acciones de carácter represivo y de control.

La Ley de Residencia (1902) permitía la deportación y expulsión de todo extranjero que participara en la acción obrera o en acciones reivindicativas, que comulgara con las subversivas ideas de un profundo cambio social que conllevará justicia y equidad.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Se apoyaba en la búsqueda de un mejoramiento progresivo de los trabajadores (capacitación, mejoramiento de la cultura general, etc).

<sup>39</sup> Se relaciona con los postulados de abundancia y armonía social. El derecho al bienestar era una considerado una condición natural de todos los hombres.

<sup>40</sup> Nueva Ley del Niño de la provincia de Buenos Aires. Op. Cit.

La política migratoria del proyecto de la Generación del 80 fracasó, ya que no habían llegado quienes esperaban, sino que llegaron a la Argentina los pobres de Europa, que huían del hambre, las injusticias y desigualdades sociales. A estas poblaciones se las empezaba a ver como peligrosas porque portaban ideas contestatarias.

En este contexto se consideraba que como producto de la presencia de las multitudes crecía la criminalidad, el alcoholismo, el hacinamiento, la prostitución, enfermedades, el pauperismo urbano, la visibilidad de desigualdades sociales, crecimiento de la población notablemente alta (ritmo cuya mayor parte es atribuible a la inmigración europea, su localización espacial no fue uniforme en el territorio nacional, es superior en las grandes ciudades de la región pampeana).

En lo que respecta a la estratificación social, su perfil se trastoca durante la vigencia del modelo agroexportador, se produce una rápida expansión de los sectores medios.<sup>41</sup>

El asentamiento en las ciudades de la mayoría de los recién llegados propició una importante urbanización en las áreas que se incorporaban a las actividades agroexportadoras, la que fue acompañada por una incipiente industrialización (ligada a la preparación de productos primarios para la exportación y por un desarrollo del sector terciario); procesos que fueron generando una multiplicación de los problemas sociales.

Hacia 1930, como producto de la crisis mundial del sistema capitalista, conocida como la Gran Depresión, se modifica el sistema que

---

<sup>41</sup> TORRADO, Susana. Op. cit.

había regido hasta entonces el comercio internacional, sobre todo entre el centro y la periferia. Como consecuencia, en Argentina se reducen las exportaciones, se deteriora la relación de intercambio entre los productos nacionales y los bienes de importación, disminución de la entrada de capitales, aumento de los servicios de la deuda externa, cierre del país a la inmigración extranjera, etc.

Por lo tanto, Argentina deberá abandonar el modelo de desarrollo agroexportador y se iniciará un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

#### 1.2.1. La intervención en lo social en el periodo Agro-exportador.

Con la conformación del Estado Moderno argentino, se generan nuevos rumbos a las instituciones educativas, sanitarias, jurídicas, militares, etc., con una clara influencia del positivismo que construye marcos conceptuales para las prácticas de intervención en lo social.

Comienzan a perfilarse las características que va asumiendo la acción social del Estado Moderno que se caracterizará por una tendencia moralizadora, paternalista y represiva.

Todo lo que se desviaba de la norma debía ser encerrado<sup>42</sup>. El pobre, el orillero, el anarquista, eran considerados moralmente peligrosos, vistos como generador de peligro social y creador de desorden, ya que su sola existencia cuestionaba las ideas vigentes, ideas del sistema capitalista en expansión. A partir de ingresar en alguna de estas

---

<sup>42</sup> El encierro comprende una gran variedad de formas y de métodos para la corrección que van desde trabajos forzados y el aislamiento hasta la educación. Busca someter a los desviados a la normalización y a la vigilancia.

clasificaciones se realizaba un tratamiento adecuado mediante la práctica del encierro, el aislamiento en instituciones para ocultar y encerrar el problema de lo que ya se evidenciaba como una manifestación de la cuestión social.<sup>43</sup>

Durante el periodo de 1880 a 1930, se considerará a la cuestión social como un problema de orden y control. La misma es un producto de la organización y funcionamiento de la sociedad capitalista, como expresión de la relación contradictoria entre capital y trabajo.<sup>44</sup>

La intervención en lo social se asociará al poder disciplinario (apareciendo el poder de la norma), en la perspectiva de enderezar conductas, se orienta hacia la vigilancia jerárquica, la sanción normalizadora y el examen.<sup>45</sup>

En 1892, por ejemplo, se funda el Patronato de la Infancia, institución paradigmática del modelo asilar, que es aquel que implica el aislamiento del sujeto necesitado de protección mediante la internación en una institución.

Las instituciones se transforman en un observatorio de lo "otro". En la intervención la mirada implica un efecto de poder sobre ese "otro", pero en tanto vigilancia jerárquica, implica una generación de visibilidad de aquellos sobre quienes se interviene.

---

<sup>43</sup> PANDOLFI, M.J, VASQUEZ, E. Reconstruyendo una experiencia de trabajo colectivo en pos de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Trabajo presentado al II Foro Latinoamericano "Escenarios de la vida social, el Trabajo Social y las ciencias sociales en el Siglo XXI". La Plata. 2008.

<sup>44</sup> ROZAS Pagaza, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1998. 45p.

<sup>45</sup> FOUCAULT, Michel. Vigilar y Castigar. Siglo XXI. Bogotá. 1987. En: Carballeda, Alfredo J.M. El Trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención. Del orden de los cuerpos al estallido de la sociedad. Buenos Aires. Espacio. 2006. 23p.

Los espacios se construirán para permitir el control interior, el desarrollo de la vigilancia jerárquica.

La sanción normalizadora implica la necesidad de señalar las desviaciones y lo normal. Señalar desviaciones implicaba jerarquizar cualidades, por ejemplo la Sociedad de Beneficencia entre otras, premiaban a quienes cumplían con los preceptos higiénicos, a quienes se integraban al modelo de sociedad que se estaba construyendo y sancionaban con la exclusión o internación a quienes quedaban fuera de ellos.

El examen combina tanto la jerarquía que vigila como la sanción normalizadora; es una mirada normalizante, es decir una vigilancia que califica, clasifica, castiga, un poder que se construye desde el saber que transformará al "otro" en objeto.

Por lo tanto, la sociedad disciplinaria se pone en marcha a través del aseguramiento de la obediencia a sus reglas, procedimientos y mecanismos de inclusión y exclusión, por medio de instituciones disciplinarias (como la prisión, el hospital, el asilo, la escuela) que estructuran el terreno social. Se constituye a través de una red de dispositivos y aparatos que producen y regulan tanto costumbres como hábitos y prácticas sociales.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> GIRALDO Díaz, R. Op. cit. 108p.

## 1.2.2. La forma de Representación Social de la Infancia.

En este punto y para cada periodo, se describirán las respectivas formas de representación que se ha tenido de la infancia a lo largo de la historia.

Cada momento histórico tuvo un particular modo de concebir a la infancia, construyendo significados sociales sobre lo que debe ser, su evolución esperable y normal, y las desviaciones respecto a esta norma.

Las representaciones sociales conforman un conjunto de conceptos, percepciones y significados que comparte un determinado grupo humano en relación a sus miembros y al medio circundante. Son construcciones que estructuran la información y que en tanto proceso cognitivo organizan categorías y clasificaciones, proveyendo un código comunicacional compartido.<sup>47</sup>

En lo que respecta a los niños/as, las representaciones sociales, permiten dar cuenta de las formas en que la sociedad piensa, significa y simboliza la realidad infantil a partir de sus necesidades y problemáticas concretas en la vida cotidiana.

Por lo tanto, no es posible referirnos a la infancia por fuera de determinados procesos y condiciones sociales, culturales e históricos, ni al margen de la forma en que la sociedad nombra, mira y representa esta realidad.

Se puede observar la infancia como una realidad concreta y una realidad representada por las expectativas y mandatos sociales

---

<sup>47</sup> TONON, Graciela. Maltrato Infantil Intrafamiliar. Buenos Aires. Espacio. 2001. 14p.

construidos en torno a lo que los niños/as son y deben ser como integrantes actuales y futuros de la sociedad.

Las representaciones sociales tienden a imponerse y a condicionar la vida de los niños/as. La imagen compartida sobre lo que son y deben ser puede caracterizar el sistema de valores y aspiraciones de una sociedad, pero, sobre todo, tiende a caracterizar a quienes son representados. Estas representaciones mezclan lo real con lo imaginario enfrentando al niño/a con modelos ideales para comparar la imagen de sí mismo.<sup>48</sup>

#### 1.2.2 a. La concepción del “menor” en el Modelo Agro-exportador.

Históricamente la definición institucional de la infancia, de los niños o de los menores, estuvo fuertemente vinculada con la conformación de los estados nacionales y los dispositivos legales e institucionales para su control.<sup>49</sup>

Al dirigir la mirada sobre la construcción de los significados sociales en torno de la niñez de principios del siglo XX, se observan circuitos que no sólo encauzan la vida de los niños como moldes preestablecidos, sino que se conforman paralelamente a partir de las representaciones que se construyen sobre lo que debe ser la niñez.

Uno de esos circuitos se mueve entre la familia y la escuela; una familia “bien constituida” que cumple con su función moralizadora y con la educación obligatoria, exigida por el Estado desde 1900.

---

<sup>48</sup> URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 37p.

<sup>49</sup> URCOLA, Marcos. El niño como representación social y como nuevo sujeto de derecho.

Fuera del circuito familia-escuela, se encuentran niños cuyas condiciones de vida no les permiten ubicarse dentro de las representaciones de normalidad esperada. Ese otro circuito tiene como centro la calle -entendida como lugar de desamparo, abandono, de la vagancia, mendicidad, enfermedad, explotación del trabajo infantil, prostitución y la delincuencia- debido a una inexistente o frustrada relación con un ámbito familiar contenedor. El gran crecimiento poblacional, mediante la inmigración, instaló en las calles la presencia de grupos de niños, muchos de ellos sin contención familiar. Ese lugar operará como fuente de referencia para otro abanico de representaciones e intervenciones sobre la infancia.

La ausencia de un espacio familiar contenedor, que cumpla con la función rectora de las tendencias infantiles traslada a la calle el espacio vital de la infancia.

La calle se vinculará a otros espacios de alternancia con objetivos específicos de intervención “regeneradora”, los institutos de menores, los cuales van a abarcar desde correccionarios hasta asilos y orfanatos (dirigidos desde los poderes públicos, desde la institución policial o desde asociaciones de beneficencia privada).

Niños huérfanos o abandonados por padres no incorporados a un trabajo, hijos de padres enfermos y sin atención sanitaria, niños trabajadores, vendedores ambulantes, vendedores de diarios, lustrabotas, niños de la calle que vagabundean, mendigan o cometen delitos, todos terminan bajo una misma representación que los abarca e incluye dentro

de la inmoralidad, el riesgo y la peligrosidad (niños considerados en estado peligroso).

El abandono, la vagancia y la mendicidad constituían problemas de referencia desde los cuales se creía que derivaría la prostitución infantil y la delincuencia. De ahí que las formas de rescatar a los niños de las calles serían formas que privilegian el encierro. Son las instituciones de prevención las que debían atender aquellas cuestiones como un síntoma para la formación de los futuros delincuentes.

Se buscaba lograr una homogenización de toda la nación a partir de un repertorio consensuado de emblemas culturales, costumbres e ideologías que marcan el desarrollo de la nación. Las expresiones del pensamiento positivista intentan articular una interpretación de la realidad social con la acción de instituciones educativas, jurídicas, sanitarias y militares, sobre un contexto caracterizado por una masa social en proceso de integración.

Desde un discurso biologicista y medicalizado, los obstáculos y efectos no deseados del proceso de modernización son interpretados como expresiones de patologías sociales e individuales. Patologías como la delincuencia, exigirán una intervención racional para restablecer desviaciones o favorecer el desarrollo esperado del individuo y la sociedad.

La educación deberá encauzar el desarrollo del niño de acuerdo con las normas sociales que definen la normalidad. La escuela y la familia serán los espacios centrales a través de los cuales los niños deben

circular para lograr su desarrollo pleno de acuerdo con las normas sociales esperables.

Entre 1880 y 1930 la configuración de una concepción moderna de infancia en la Argentina se produce acompañada de la implantación de la instrucción pública nacional, como estrategia que permitiría la concreción de un orden social y cultural nuevo que eliminaría el atraso y la “barbarie” del mundo colonial. Las posiciones y acciones políticas de Domingo Faustino Sarmiento fueron fundamentales en la fundación del sistema educativo nacional (laico, gratuito y obligatorio) y la expansión del normalismo como cultura pedagógica.<sup>50</sup>

En la mirada de Sarmiento, el interés por el niño se vincula con el proyecto político liberal de fundar una sociedad moderna, viendo en él, el germen de la sociedad política y civil del futuro, y en la escolarización obligatoria, la garantía del cambio y el progreso.

Se consolida, junto con el ideal del niño hijo de familia (burguesa) y alumno del sistema educativo, la figura del “menor” como realidad infantil no deseada, que quedaban al margen del discurso de institucionalización escolar y familiar: el niño trabajador, el huérfano, o el desertor escolar. Se refuerza paralelamente por lo tanto, la idea de un niño sin derechos propios que debía subordinarse a la autoridad del maestro y de los padres.

La figura del menor se instala, en ese entonces, como forma de intervención sobre la niñez no escolarizada a través de instituciones específicas del Estado, aunque generalmente estaban a cargo de

---

<sup>50</sup> CARLI, Sandra. 2002. 31p. En: URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 42p.

asociaciones oligárquicas y religiosas que eran supervisadas por organismos estatales. Este modelo se termina de consolidar con la sanción de la ley de Patronato 10.903 en el año 1919, afianzando una representación social dicotomizante de la infancia, la del niño y la del menor, de acuerdo al origen y la condición socio-familiar de los niños/as a lo largo del siglo XX.<sup>51</sup>

La llamada familia nuclear, como nuevo modelo familiar, intentará reproducir del modelo de la familia tradicional argentina, la burguesa, los rasgos de orden y estabilidad en relación con lo roles materno y paterno. En la construcción de este modelo, la familia popular inmigrante queda enlazada a los problemas de la ciudad: la salud pública, la vivienda y el trabajo. La situación de la vivienda obrera marcada por espacios pequeños como las habitaciones de los conventillos genera un hacinamiento tal que los hijos prefieren el espacio de la calle. Se le agrega a esta situación la ausencia en muchos casos de madres o padres dedicados al trabajo, fallan en su función moralizadora, el tiempo que los chicos pasarán sin el cuidado y atención de ellos es mucho y con consecuencias que serán vistas como perniciosas para su formación.

Es en este contexto donde las dificultades de vínculos paterno-filiales en esta familia nuclear necesitan de la ortopedia del Estado para conducir la educación y los cuidados de los niños, a través de la institución sanitaria, escolar o religiosa.

Va surgiendo una preocupación por la niñez en cuanto objeto de intervenciones, de asistencia.

---

<sup>51</sup> URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 43p.

La preocupación por la infancia marginada se traduce en iniciativas que buscan “salvar” y “regenerar” , reeducar a estos niños, creando espacios cerrados que limiten la libertad de la calle, que corrijan las desviaciones. Los institutos de menores, sean reformatorios, asilos religiosos, tratan de constituirse en alternativas que los mantengan alejados del exterior.

La intervención sobre los niños delincuentes, abandonados, se visualiza a través de la creación de distintas instituciones ocupadas del menor: asilos, orfanatos, institutos correccionales, Patronato de la Infancia, y a través de las cuestiones legales en torno a la asunción por parte del Estado de la patria potestad de los niños desamparados física y moralmente.

La atención de la infancia se planteará como una intervención en el campo más amplio de la familia pobre.<sup>52</sup>

Los modelos institucionales disciplinarios, en materia de infancia (institutos, escuelas, colonias) proponían un régimen para los niños y adolescentes con el objetivo de prevenir y reformar al “menor”.

El término “menor” es un adjetivo y no un sustantivo. Se designa a un sujeto más por lo que lo coloca en una situación de inferioridad (la característica de “menor”) que por lo que lo reconoce como sujeto de derechos: su condición de persona humana.<sup>53</sup>

Se concebía al niño/a y adolescente de los sectores empobrecidos e hijos de inmigrantes como menor en situación de riesgo o peligro moral

---

<sup>52</sup> DEVOTO, Fernando; MADERO, Marta. Historia de la vida privada en La Argentina. La Argentina plural 1870-1930. Santillana. Buenos Aires. Año 1999.

<sup>53</sup> MARCON, Osvaldo. “Menor”: un adjetivo advenido sustantivo. 2000. En: <http://www.ts.ucr.ac.cr/pp-marcon.htm>.

o material, en situación irregular, ubicando a los menores de edad en la posición de quienes carecen de derecho y libertad<sup>54</sup>. Estos eran los supuestos que habilitaban la intervención del Estado.

Esta concepción ubica a los sectores más pobres de la sociedad como peligrosos en comparación con los otros sectores que pertenecerían a una condición de “regularidad o normalidad”. Es una manera de estigmatizar las conductas de los niños, niñas y adolescentes considerándolos como menor abandonado, huérfano o delincuente, víctimas de intervenciones represivas, de institucionalización y encierro.

Los niños que ingresaban al sistema tutelar tenían su origen en familias generalmente de sectores populares, eran ilegítimos o quedaban fuera de la estructura familiar legítima y por lo tanto, debían ser expulsados de la visibilidad social.<sup>55</sup> Debían ser controlados para que no se conviertan en una amenaza al orden social establecido, a través de la normalización, moralización y corrección.

A partir de la idea de que los problemas sociales se resuelven en el marco de un orden social, se propone el control social y la represión de este sector poblacional para evitar “desviaciones” y “desarmonías” en la sociedad.

Hay una disociación por clases sociales, los “niños ricos” y los “menores pobres”. El “menor” aparece desvinculado de los derechos, es entendido como un ser débil, inferior, que corre peligro de ser influenciado por las malas conductas de los adultos o de convertirse en “depravado”,

---

<sup>54</sup> VILLETA, V. Las prácticas profesionales en el marco de la nueva legislación de niñez. Trabajo presentado al VII Jornadas bonaerenses de Trabajo Social. Villa Gesell. Año 2009.

<sup>55</sup> PANDOLFI, M.J, VASQUEZ, E. Op.cit.

“delincuente”, “desviado”, “inadaptado”, “anormal”, encontrándose dentro de la doctrina de situación irregular.

Se configuran así dos infancias: la de los niños propiamente dichos, con posiciones de sujeto por su pertenencia a una familia legítima y al sistema de educación pública; y el de menores, con posiciones de sujeto-objeto relacionados con la carencia de familia, desamparo moral y pupilo del Estado.<sup>56</sup>

La pobreza constituye un sesgo estigmatizante, entonces, un “menor” refiere a un niño o adolescente en riesgo, o riesgoso, que no tiene quien se haga cargo, pasible de ser sujeto de la intervención estatal y que generalmente pertenece a los estratos sociales más pobres.

Desde las primeras etapas del desarrollo de nuestra sociedad la modalidad típica de intervención ante la niñez carenciada, desamparada o desviada será entonces la internación. Esto significa reclusión y separación de la familia, grupo de crianza y medio social; la sustitución de sus funciones con una intencionalidad de “rescate”, se trata de salvar a los menores de padres y de ámbitos que no pueden, no saben o no quieren hacerse cargo. El menor es entonces objeto de intervención, se le restringe o no se lo considera en tanto persona.

La aparición de la niñez en riesgo como problema social en Argentina estará asociada a la conformación del Estado Nación, la impronta de las elites modernizadoras y la proletarización de la sociedad.

Esto lleva implícito un contenido ideológico desde la percepción social del problema y los sectores dominantes de la época, adjudicaban

---

<sup>56</sup>

Ibid.

potencial “peligrosidad social” a aquellos individuos desprotegidos. Es por lo tanto, una estrategia social defensiva, de segregación, control y ocultamiento.<sup>57</sup>

El Estado justificaba su intervención coactiva frente a los menores considerados peligrosos para la sociedad, teniendo como eje normativo la ley 10.903, Ley Agote o de Patronato, que permitía la disposición de los menores como objeto de tutela por parte del Estado a través del Poder Judicial (mediante un proceso dirigido por un juez con facultades prácticamente absolutas).

### 1.3. La Industria como eje de desarrollo (Modelo Industrializador 1930-1976).

Como consecuencia de la crisis mundial de 1930, Argentina debe abandonar el modelo agroexportador que había presidido desde el siglo XIX. Se inicia entonces un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, signado por el estancamiento de la actividad agropecuaria tradicional y por el estímulo a la actividad industrial.<sup>58</sup>

Este cambio de modelo de desarrollo, en medio de la crisis mundial del capitalismo, se debió a las restricciones del mercado mundial para la exportación de bienes agropecuarios, en particular las del

---

<sup>57</sup> BUSTELO, E; ISUANI, E. Mucho, poquito o nada. Buenos Aires. Ciepp. 76, 78p.  
<sup>58</sup> TORRADO, S. Op.cit.

mercado británico que absorbía gran parte de estas exportaciones, debido al alto grado de dependencia externa. Este estancamiento consistió en la pérdida de rentabilidad de la organización productiva de la agricultura y la ganadería, lo cual no fue acompañado por un cierto desarrollo industrial, situación que contribuyó al retroceso económico.<sup>59</sup>

Por otro lado, la existencia de una tendencia latifundista del agro y la concentración de la riqueza generaron un conjunto de desigualdades regionales que alteraron la estructura política y social del país.<sup>60</sup>

El modelo económico basado en la sustitución de importaciones se fundó en el desarrollo industrial incipiente, se abrieron distintas ramas de la producción en función de la demanda del mercado interno; ello les permitió instalar un conjunto de empresas ligado a diversas áreas de la producción.<sup>61</sup> Con la pérdida de hegemonía del sector oligárquico, el ascenso de las fuerzas armadas y el surgimiento de nuevos actores en la sociedad (como fracciones del empresariado industrial y del nuevo proletariado urbano), el Estado y la sociedad comienzan a cambiar.

Las sociedades posteriores a la crisis mundial del capitalismo del '30 promovieron una modificación del rol estatal. Aparece un modelo de Estado denominado nacional-popular o social, que alcanzó su período de mayor expansión entre los años de 1945 y 1960.<sup>62</sup>

Como consecuencia de la caída del comercio internacional y la reducción nacional de la capacidad de compra, surgirá la intervención del Estado en la economía.

---

<sup>59</sup>

Ibid.

<sup>60</sup>

ROZAS PAGAZA, M. Op.cit. 90p.

<sup>61</sup>

Ibid.

<sup>62</sup>

GARCIA DELGADO, Daniel. Estado y sociedad. Tesis grupo editorial norma. 47-

48p

Comenzará la decadencia de la perspectiva de la acción social desde una concepción para-estatal relacionada con las leyes de mercado y la filantropía. La acción social será considerada como sinónimo de deber del Estado.<sup>63</sup>

El contexto de surgimiento de este Estado interventor, regulador y empresario, también denominado benefactor o de bienestar, es el de la incorporación de grandes masas y la necesidad de contrarrestar las crisis periódicas del capitalismo. El Estado dejará de concebirse como exclusivo protector de derechos individuales para convertirse en garante de derechos sociales.<sup>64</sup>

En la década del 1940 se expanden notoriamente las funciones del Estado argentino relacionadas con el bienestar social. La intervención estatal se advierte no sólo en la esfera económica, sino también en el ámbito de la protección social, la asistencia y la previsión. Surge una experiencia distinta en materia asistencial: el Estado Benefactor, caracterizado por el paternalismo proyectado en obras de ayuda social.<sup>65</sup>

El anterior modelo liberal, de separación entre sociedad y Estado, se supera por una concepción unitaria de lo político y social que tiende a la conformación de una matriz estado-céntrica.

El Estado tomaba un nuevo protagonismo como ordenador de la sociedad, es el responsable del bienestar a través de sus políticas sociales y de sus intervenciones, obligado a cumplir con la restitución de derechos sociales cercenados.

---

<sup>63</sup> CARBALLEDA, A. Op.cit. 43p.  
<sup>64</sup> GARCIA DELGADO, D. Op.cit. 48p.  
<sup>65</sup> PASSANANTE, Ma. Inés. Op. Cit. 125p.

Durante el lapso de este modelo de industrialización, tienen vigencia dos estrategias de desarrollo, o versiones: justicialista y desarrollista.

Ambas indujeron el crecimiento de actividades no-agropecuarias, razón por la cual, se verificó una notable transferencia de mano de obra rural hacia los sectores urbanos (migraciones internas de la población nativa).<sup>66</sup> Otro de los rasgos comunes tuvo que ver con la forma de sufragar el costo de la fuerza de trabajo y los mecanismos de disciplinamiento social, sin embargo tuvieron algunas diferencias.

### 1.3.1. El Modelo Justicialista (1945-1955).

Se inicia en 1945 cuando surge el movimiento liderado por el general Juan Domingo Perón como expresión de una nueva alianza de clases: la de la clase obrera y los pequeños y medianos empresarios industriales. El nuevo bloque fue portador de un proyecto de desarrollo industrial radicalmente distinto al propugnado hasta ese momento por las diversas fracciones de la antigua clase dominante.<sup>67</sup>

En esta década, emerge el Estado de Bienestar, cuando la industrialización sustitutiva generalizó la relación salarial. Este consiste en un conjunto de instituciones públicas, destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> TORRADO, S. Op.cit.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> ISUANI, E; LO VUOLO, R y TENTI FANFANI, E. El Estado Benefactor. Miño Dávila. 10p.

Esta estrategia de corte distribucionista, impulsa una industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, la cual es generada a través del aumento del salario real. El modelo requiere medidas redistributivas del ingreso que impulsan la demanda interna y la ocupación industrial y, por lo tanto, la acumulación.

El principal mecanismo para lograr estos objetivos fue la reasignación de recursos para la producción a través de la acción del Estado. Las medidas que impulsaron la industrialización beneficiaron sobre todo a los pequeños y medianos empresarios de origen nacional, paralelamente, a los asalariados industriales.

Por otra parte el Estado, extiende su campo de acción económica y social al nacionalizar o crear importantes empresas de servicios públicos, y al acentuar su estrategia redistributiva a través de la asignación creciente de recursos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social.<sup>69</sup>

Se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, con los objetivos de consolidar un sistema de Seguridad Social masivo, centralizado y uniforme, que supere la variedad de regímenes existentes, homogenice los requisitos y fije los haberes más equitativos.<sup>70</sup> El seguro obligatorio constituyó el principal mecanismo disciplinador.

Se trata de la etapa de los derechos sociales que se proyectó en dos sentidos: asistencia social y seguros sociales.

---

<sup>69</sup> TORRADO, S. Op. cit.

<sup>70</sup> CAMPETELLA, A; GONZALEZ BOMBAL, I. Op.cit.

La maduración de los procesos de industrialización, urbanización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de gran importancia en la política social del Estado: el nacimiento del seguro social. Este es un fenómeno asociado al origen del Estado de Bienestar, significando una ruptura con las instituciones de la beneficencia.<sup>71</sup>

La Seguridad Social parte de la idea de previsión. Esta se refiere a la provisión de los medios para hacer frente a las necesidades futuras, es decir que la previsión es la contemplación de los sucesos futuros en orden a la regulación de los presentes. Se caracteriza porque se organiza acumulando derechos de recibir prestaciones.<sup>72</sup>

La industria manufacturera asume el liderazgo del proceso de industrialización expandiéndose con un perfil interno que favoreció netamente la creación de puestos asalariados, tanto de la clase obrera como de la clase media.

Desde el punto de vista ocupacional, se da un proceso generalizado de movilidad estructural ascendente, desde modestas posiciones rurales a posiciones urbanas autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera, y desde segmentos inferiores a segmentos superiores dentro de la clase media. Esta movilidad ocupacional ascendente fue en efecto acompañada por un movimiento también ascendente en la escala de ingresos.

---

<sup>71</sup> ISUANI, E; LO VUOLO, R y TENTI FANFANI, E. Op.cit. 11p.

<sup>72</sup> PASSANANTE, M. Op. Cit. 117-118p.

En lo que concierne al nivel de vida, durante esta etapa se constatan progresos en los principales sectores del bienestar como en el área de la salud y la esperanza de vida, que alcanzan niveles favorables.

Este modelo tuvo el mérito de no segmentar los mercados de trabajo ni excluir a franjas importantes de la población del desarrollo logrado, creó altos niveles de empleo urbano, logrados en un contexto de plena ocupación.<sup>73</sup>

Durante este modelo, el peronismo inauguró una nueva relación entre Estado y sindicatos. Los pequeños sindicatos tomaron preferentemente la forma de sindicato nacional único.<sup>74</sup>

En esta etapa, el sindicalismo cambia sus métodos de lucha, pasa de una acción directa de confrontación a una negociación, acomodación y, del principio de aceptación del orden existente. Dicho principio fue favorecido por el desarrollo de la política social y económica del país; por lo tanto, el control sobre la clase obrera estaba subordinado a los planes generales de la nación.

La actividad sindical se caracterizó por contratos o convenios colectivos, como instrumento básico para regular las relaciones entre la fuerza de trabajo y el capital.<sup>75</sup>

El Estado comenzó a intervenir progresivamente en los convenios colectivos de trabajo y convertirlos en asunto de derecho público. Es sobre este marco en que se desarrollan políticas públicas hacia los trabajadores, quienes fueron considerados los actores fundamentales.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> TORRADO, S. Op. Cit.

<sup>74</sup> CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I. Op.cit.

<sup>75</sup> ROZAS PAGAZA, M. Op.cit. 96p.

<sup>76</sup> CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I. Loc.cit.

Una serie de restricciones estructurales en las variables que sostenían la acumulación interna interrumpieron el crecimiento industrial impulsado durante este período.

Entre ellas pueden citarse: la oposición del sector agroexportador que, al disminuir la producción exportable, favoreció una crisis en la balanza de pagos que redujo la capacidad de importación de los bienes intermedios y de capital indispensables para continuar y profundizar la industrialización sustitutiva; la oposición de los grandes empresarios que retrotrajeron la inversión y trataron de recuperar ingresos a través del aumento de precios, con la consiguiente inflación; el fracaso en la tentativa de obtener capitales externos que permitirán superar la crisis de la economía.

Estas fueron las principales fuerzas que conjugaron para derrocar al gobierno justicialista, en 1955.

#### 1.3.1 a. Intervención en lo Social en el período Justicialista.

Durante este modelo, una de las primeras acciones del gobierno peronista fue la intervención y disolución de la Sociedad de Beneficencia, alegando la necesidad de modernizar y racionalizar la asistencia social. Sin embargo, a pesar de estos argumentos, el peronismo también desarrolló, a través de la Fundación Eva Perón, una estrategia de atención a la población no integrada al mercado de trabajo.

Desde el inicio del gobierno peronista, Eva Perón, comenzó a desarrollar una intensa labor asistencial que en 1948 se formalizó, cuando

la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón obtuvo su personería jurídica. Funcionó hasta el golpe de Estado de 1955. En ésta, la figura de Eva Perón era esencial y se encontraba totalmente fundida con la institución.<sup>77</sup>

Para Evita, una de las metas principales de su fundación era crear un lugar seguro para los niños víctimas de las tempestades de la vida. Los niños tenían un papel central en la asistencia social desplegada por el peronismo.

La frase típica de la época, “los únicos privilegiados son los niños”, representaba claramente esta política dirigida a la población infantil. Los niños del mundo obrero y popular tuvieron un lugar preciso en los discursos y prácticas asistenciales.

Se crearon veinte Hogares Escuela, los niños asistían a estas escuelas públicas y cada uno mantenía los lazos con su familia nuclear siempre que fuera posible.<sup>78</sup>

Los Hogares Escuela funcionaban con dos modalidades: los niños internos y los externos. Todos tenían los mismos beneficios, a excepción de la cena y el hospedaje; se les otorgaba vestimenta de calle, escolar o deportiva, útiles escolares, comidas diarias, etc.<sup>79</sup>

Integración, no segregación, era el lema de cada Hogar Escuela. La arquitectura de los Hogares Escuela reflejaba su apertura a la

---

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Modificaciones del paradigma tutelar dentro del primer gobierno justicialista. El accionar de la fundación Eva Perón. En: [http://www.evita-peron.org/education\\_eva\\_peron-es.htm](http://www.evita-peron.org/education_eva_peron-es.htm).

<sup>79</sup> AVERSA, María Marta. La asistencia social a la infancia popular en las publicaciones oficiales peronistas (1946-1955) En: [http://www.idaes.edu.ar/.../03\\_2\\_Artículo\\_María\\_Marta\\_Aversa.pdf](http://www.idaes.edu.ar/.../03_2_Artículo_María_Marta_Aversa.pdf)

sociedad, ya que no poseían cerco perimetral y se podía acceder libremente.

La Fundación estableció una escala de prioridades para la admisión de los niños, ellas comprendían situaciones como abandono material o moral, enfermedades de padre, madre o tutor/a, pobreza aguda, ser huérfano, familia irregular o separación de los padres, ambiente insalubre (condiciones de vida mal sanas, falta de lo básico), inestabilidad económica debido a falta de empleo, padres incapacitados para cuidar a sus hijos, edad avanzada de padres o tutores, padres encarcelados, entre otras.

Los niños eran admitidos desde los cuatro hasta los diez años. Aquellos con problemas físicos o psicológicos eran derivados a las instituciones apropiadas y su tratamiento era financiado por la Fundación.

Los asistentes sociales trabajaron con la familia de los niños antes y después de que fueron admitidos al Hogar Escuela.

Evita no quiso que ningún niño fuera aislado del mundo. Todos los niños tenían una familia afuera del Hogar donde pasaban los fines de semana y los días de fiesta. Si el niño no tenía padres o no podía volver a su casa por cualquier razón, entonces se le buscaba un tutor.<sup>80</sup>

La Fundación contó con aportes de diverso origen: donaciones espontáneas de trabajadores agremiados o asociados, donaciones y colaboraciones empresarias, donaciones de particulares, porcentajes deducidos de convenios colectivos de trabajo en los que Evita actuaba

---

<sup>80</sup> Modificaciones del paradigma tutelar dentro del primer gobierno justicialista. El accionar de la fundación Eva Peron. En:[http://www.evita-peron.org/education\\_eva\\_peron-es.htm](http://www.evita-peron.org/education_eva_peron-es.htm).

como mediadora, aportes sindicales dictados por ley, subsidios estatales, provinciales o municipales.<sup>81</sup>

Las diferencias del peronismo y en particular de Eva Perón con la Sociedad de Beneficencia -que fue intervenida en 1946 por el Senado de la Nación- formaban parte del choque entre concepciones privadas y estatales respecto de la atención a los indigentes. En este enfrentamiento, se hicieron evidentes las miradas antagónicas de la infancia pobre.<sup>82</sup>

Los ataques más frecuentes que la oposición política dirigía a la Fundación se centraban en su financiamiento.

Las obras y actividades realizadas por la Fundación Eva Perón cubrieron un amplísimo espectro, desarrolladas en todo el ámbito nacional: construcción y gestión de colonias de vacaciones, clubes escolares, hogares de tránsito, hogares escuela, proveedurías y hogares de ancianos, construcción de hospitales, policlínicas, salas hospitalarias especializadas; construcción de escuelas y ciudades estudiantiles; donaciones de libros, instrumental a hospitales, equipamiento a escuelas y diversas donaciones en especie a familias o individuos carenciados (como ropa, alimentos, juguetes), organización de campeonatos de fútbol infantil; proyecto y planificación de complejos de viviendas; administración de pensiones a la vejez, para aquellos mayores de 60 años que no tenían beneficios jubilatorios ni bienes; administración de becas de enseñanza secundaria; inauguración de un Tren Sanitario que llevaba asistencia médica y odontológica a todo el país; implementación de un Plan Agrario destinado a prestar ayuda a los pequeños agricultores

---

<sup>81</sup> CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I. Op. cit.  
<sup>82</sup> AVERSA, Op. cit.

a través del préstamo de maquinarias agrícolas pertenecientes a la Fundación.

Esta diversidad de servicios se insertó en un marco que procuró alejarse todo lo posible de la beneficencia y la caridad tradicionales.

Por un lado, tanto las unidades básicas como las integrantes de la rama femenina del Partido Peronista funcionaron como órganos de relevamiento social, elaborando informes socioeconómicos que detectaban el tipo de necesidades que debían ser cubiertas en las diferentes zonas geográficas de todo el país.

Por otro lado, la propia Eva Perón se encargó de hacer explícita la diferencia entre la acción de su fundación y la mera beneficencia, ubicándola en el terreno de la justicia social y reemplazando la idea de un deber moral de los más pudientes por la idea de un derecho de los más necesitados.<sup>83</sup>

En este contexto, la justicia social venía a devolver la dignidad a todos aquellos que ya no recibirían limosnas o caridad, sino que harían uso pleno de sus derechos.

Con la fundación se generan nuevas formas de representación, ya no desde la pobreza, sino desde los derechos sociales, las garantías y obligaciones que el Estado Social debe avalar.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I. Op. Cit.  
<sup>84</sup> AVERSA, Op cit.

### 1.3.2. Modelo Desarrollista (1958-1972).<sup>85</sup>

En el contexto de una autoritaria proscripción del peronismo de la vida política nacional, en 1958 accede al poder un nuevo bloque caracterizado por la alianza de la burguesía industrial nacional y el capital extranjero, corporizado este último por grandes empresas transnacionales norteamericanas que afluyen al país.

En esta nueva estrategia de corte concentrador, la industria también constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Pero a diferencia del modelo justicialista, se impulsa ahora una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos. Este modelo implica, un proceso regresivo de concentración de la renta.

El Estado también cumple un rol crucial en esta estrategia, coadyuvando al intenso esfuerzo de capitalización y concentración económica, mediante sus funciones como productor de bienes y como agente distribuidor de los recursos sociales.

En lo que concierne a la distribución sectorial de la fuerza de trabajo, esta estrategia induce efectos completamente diferentes a la justicialista. La creación del empleo urbano es más rápida que durante el período precedente, pero en este proceso el papel de la industria manufacturera es prácticamente nulo.

---

<sup>85</sup> TORRADO, S. Op. Cit.

La nueva estrategia industrializadora destruye un número muy considerable de pequeños y medianos establecimientos industriales, pero al mismo tiempo crea empleo asalariado de clase media a un ritmo tan veloz que compensa el número de puestos eliminados.

La falta de creación neta de empleo industrial determina que todo el crecimiento de la oferta de fuerza urbana deba ser absorbido por los otros dos sectores no-agropecuarios: la construcción y el terciario. El contexto ya no es de pleno empleo.

Los efectos de la estrategia desarrollista sobre la estructura social son radicalmente diferentes a los del período precedente.

Por un lado, la expansión del empleo favoreció más al asalariado por comparación al autónomo. Por otro, se acelera el crecimiento de la clase media por comparación al de la clase obrera. Se experimenta un claro proceso de asalarización de la clase media y de desalarización de la clase obrera.

En relación con la movilidad social ocupacional es de mayor complejidad que durante el justicialismo.

Hay un deterioro generalizado de los niveles de vida.

El freno a este modelo estuvo dado por la convergencia de factores económicos y políticos de índole adversa. Entre los primeros, se cuenta la recurrencia de la balanza de pagos; entre los segundos, la agudización del conflicto social, manifestando en las movilizaciones de protesta que, en 1969, tradujeron el rechazo de los sectores populares respecto a los objetivos del modelo desarrollista.

Estas movilizaciones tuvieron como resultado, durante 1970-1973, una aguda crisis institucional que se resuelve con el llamado a elecciones generales y con la asunción del tercer gobierno justicialista, en mayo de 1973.

### 1.3.3. La forma de Representación Social de la Infancia<sup>86</sup> durante el Modelo Industrializador.

Entre 1945 y 1955 se produce un quiebre en la producción discursiva sobre la infancia con la irrupción del peronismo en la escena política y social del país. Los discursos y acciones políticas del peronismo articulan su visión de la infancia con la construcción de un nuevo Estado-nación, con la continuidad de una cultura política emergente y con la conformación de una sociedad integrada a partir de la justicia social.

La cultura infantil del peronismo pretendía modelar un nuevo sujeto nacional-popular, a través de dispositivos de imágenes, objetos y rituales partidarios que invadieron la vida cotidiana de las escuelas y la sociedad en general tomando al niño como destinatario y referente principal.

La perspectiva peronista universalizó la cuestión de la infancia a partir de la búsqueda de la eliminación de las desigualdades, pero, a la vez, lo inscribía dentro de las fronteras de un proyecto político-nacional.

Con el advenimiento del peronismo se observa un avance de lo público, el Estado, y retroceso de lo privado, las organizaciones

---

<sup>86</sup> Según URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010.

filantrópicas, es decir, se distancia a las entidades filantrópicas de la actividad asistencial (principalmente a la Sociedad de Beneficencia).

La infancia aparece en este periodo como población prioritaria en el marco de una cultura política basada en la jerarquización del trabajo y el protagonismo de la clase obrera. La familia es la responsable de los hijos/as, pero el Estado es quien provee las oportunidades<sup>87</sup>.

Con el golpe militar de 1955, hasta 1958 se transita por un momento de confusión, ya que se desarticula la Fundación Eva Perón y una parte de la política social del peronismo.

Durante el modelo desarrollista existe una continuidad en relación a la representación social de la infancia, que se plasma en un estilo de planificación centralizada en la asistencia social del Estado.

#### 1.4. El Modelo Aperturista (1976-2003).

Frente a la visión triunfalista de los denominados “treinta años gloriosos de crecimiento del capitalismo” entre 1940 y 1970, tanto en Europa como en América Latina crece cierta preocupación en torno a los grupos no integrados, que eran visualizados como minorías desfavorecidas, que se resistían o no podían integrarse a los esfuerzos de

---

<sup>87</sup> VARELA, Ma. del Rosario. Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Buenos Aires. Espacio. 2008. 25p.

modernización y progreso por el que transitaban las sociedades industriales.<sup>88</sup>

En los inicios del '70 se desencadenó el desmantelamiento y la crisis del Estado de Bienestar -conjuntamente con una crisis de acumulación- que se expresó en la retracción de las políticas sociales básicas, en la dificultad para mantener la expansión industrial, disminuyendo la productividad y agotándose así un modelo industrializador sustitutivo basado en la demanda interna que afectan los niveles de integración social en el mercado de trabajo.

El Estado comienza a perder sus funciones redistributivas a favor de las grandes mayorías, y se constituye en facilitador de los intereses de los grupos más concentrados de la economía.

El Estado de Bienestar se destruye, así como también sus imágenes y representaciones. Los márgenes de acción del Estado se restringen, la relación Estado-sociedad se modifica, y el Estado se vuelve a reestructurar tanto en relación con esos nuevos factores internos como con los externos, siendo reemplazado por el Estado Subsidiario, concepción inherente a las estrategias aperturistas y de ajuste<sup>89</sup>.

Esta etapa de la historia Argentina se inicia con la dictadura militar y se extiende hasta el año 2003 aproximadamente, por lo tanto, comprenderá dos períodos significativos: desde 1976 a 1983, con la presencia de un Estado burocrático-autoritario; y con la vuelta a la

---

<sup>88</sup> MESCHINI, Paula. Alternativas a la modernidad salvaje en Argentina. Trabajo presentado para el Doctorado en Trabajo Social. Mimeo. 2011. 11p.

<sup>89</sup> GARCIA Delgado, Daniel. Estado-Nación y Globalización. Buenos Aires. Ariel. 1998. 63p.

democracia y la emergencia del Estado neoliberal, desde 1983 en adelante.

En marzo de 1976, mediante un golpe de Estado, un nuevo equipo militar desplazó al gobierno constitucional justicialista que se había instaurado en 1973. Puede caracterizarse a este nuevo bloque dominante como una alianza entre el estamento militar y el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales.<sup>90</sup>

Las Fuerzas Armadas que llegaron al poder tenían intereses que pasaban la esfera de lo económico, apuntando a lograr un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio en la estructura de relaciones económicas, sociales y políticas. En la concepción del gobierno militar, la estrategia más eficiente consistía en una modificación de las condiciones económicas funcionales que habían alentado el desarrollo de los modelos industrializadores. De allí la política de apertura externa de la economía y el término aperturista aplicado a este nuevo modelo.<sup>91</sup>

A partir de 1976 se instauró, entonces, durante ocho años la dictadura más cruel de la historia de Argentina; se basó ideológicamente en la llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional" y utilizó como instrumento el terrorismo de Estado, desató una represión sobre las fuerzas populares y creó un clima de terror e impotencia colectiva que afectó a todo el cuerpo social. Lo que dejó como saldo una gran cantidad

---

<sup>90</sup> TORRADO, Susana. Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor. 62p.

<sup>91</sup> TORRADO, Susana, y otros. Quince años de democracia. Buenos Aires. Grupo editorial norma literatura. 1998. 49p.

de detenidos desaparecidos, presos políticos, niños desaparecidos y nacidos en cautiverio, asesinados, impedidos de continuar sus estudios o trabajos y exiliados.

A su vez se intentó condicionar al país en lo económico y en lo jurídico. Se ejerció una acción planificada de influencia ideológica para la población, utilizando para ello los medios masivos de comunicación con censura a la opinión de los oponentes.<sup>92</sup>

La estrategia propugnada por el Dr. Martínez de Hoz, (ministro económico del gobierno militar y miembro del empresariado vinculado al capital extranjero) tenía los siguientes objetivos: vigencia de los precios de mercado como régimen básico de funcionamiento; promoción de los sectores más dinámicos y más altamente competitivos, lo que implicaba la concentración de capital y la eliminación de empresas de menor productividad; apertura de la economía a la importación de capital extranjero y de bienes de todo tipo; contención del salario real; principio de subsidiariedad<sup>93</sup> del Estado en materia económica y social, lo que suponía transferir parte de sus actividades a la esfera privada.

Para alcanzar estas metas se aplicaron un conjunto de medidas de distinta índole. En el plano económico, la reducción de los aranceles a la importación, la subvaluación de la paridad cambiaria, la reforma financiera que provocó el crecimiento en las tasas de interés real y la supresión de subsidios y créditos a la industria. En el plano político, se procedió a la reducción de las principales conquistas laborales de los asalariados, a la

---

<sup>92</sup> EROLES, Carlos. Los Derechos Humanos. Compromiso ético del Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1997. 94-95p.

<sup>93</sup> La subsidiariedad connota una visión residual de las políticas públicas. Al Estado le corresponde actuar donde el mercado no llega o donde no hay mercado. En: TORRADO, Susana. Ajuste y cohesión social Argentina: el modelo para no seguir.

intervención de las organizaciones sindicales y a la represión de cualquier movimiento de protesta social.<sup>94</sup>

Entre los resultados de la implementación de estas medidas, se pueden mencionar: el empeoramiento de las condiciones laborales y de bienestar, el ritmo de crecimiento del empleo urbano fue notablemente más lento que en las etapas anteriores, eliminando una fuente de movilidad ascendente y produciendo el crecimiento del estrato marginal.

La transformación de la sociedad salarial en el contexto de procesos de globalización de la economía y su implicancia directa en las transformaciones de la categoría trabajo, y a la vez los cambios generados en los sistemas de protección social, constituirán la nueva cuestión social. Se caracterizará por el fenómeno de la exclusión, que existirá por la precarización del trabajo y el requerimiento cada vez más tecnificado de mano de obra, el quiebre de la protección social, el crecimiento de la desocupación y aparición de nuevas formas de pobreza.<sup>95</sup>

La principal consecuencia del modelo aperturista fue la pérdida del liderazgo que la industrialización sustitutiva había impulsado respecto del desarrollo económico global, sin que la misma fuera reemplazada por ningún otro factor dinamizador del crecimiento.<sup>96</sup>

Los beneficiarios de esta estrategia de acumulación (concentradora y excluyente) fueron grupos económicos de capital nacional y empresas

---

<sup>94</sup> TORRADO, S. Op. Cit. 49p.

<sup>95</sup> ROZAS, Pagaza, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1998. 46-47p.

<sup>96</sup> TORRADO, Susana. Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor. 66p.

transnacionales que lograron adaptarse a las cambiantes condiciones de la acumulación durante el régimen militar.

En 1982, la guerra de Malvinas comienza a poner fin a esta estrategia. Los resultados de la misma se traducen en los siguientes hechos: contracción económica por disminución de la producción y la demanda interna; disminución de las inversiones productivas en provecho de la especulación financiera; incremento de la deuda externa (estatizada); empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, debido a la reducción del salario real y al fuerte retroceso en todas las políticas públicas de índole social.<sup>97</sup>

Se precipitarán los acontecimientos para el proyecto de reconstrucción democrática que culmina con la asunción del gobierno constitucional del Dr. Raúl Alfonsín.<sup>98</sup>

Entre 1983 y 1989, no llegó a implementarse una estrategia de desarrollo específica, si bien se intentó suavizar los efectos de la situación heredada.

Se ensayaron diversos lineamientos de políticas públicas, pero es recién en 1991, con el Plan de Convertibilidad, cuando se afianza una estrategia de desarrollo nítida en sus objetivos y en sus medios de implementación, la que, en el plano económico, retoma el modelo aperturista del gobierno militar, con éxito en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional.

Los efectos sobre la estructura social de las políticas implementadas se resumen en una desalarización de toda la estructura;

---

<sup>97</sup> Ibid. 64p.

<sup>98</sup> TORRADO, Susana. Historia de la familia en la Argentina Moderna (1870-2000). Capítulo 2

retracción del volumen de la clase media; aumento del volumen de la clase obrera; incremento del estrato marginal. En consecuencia, la movilidad social fue descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como de la distribución de los ingresos.<sup>99</sup>

La flexibilización laboral en Argentina formo parte de una de las principales estrategias de implementación de políticas neoliberales que permitieron la emergencia de nuevos problemas sociales, a nivel macro que sumados al incremento y profundización de los problemas ya existentes, implicaron una serie de acciones y medidas que a continuación se detallan : incremento del endeudamiento externo e interno sin precedentes, un Estado Nacional achicado y replegado de los lugares tradicionalmente ocupados de salud, educación, justicia, seguridad, una desregulación económica que favoreció la introducción masiva e indiscriminada de productos importados, la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil, la no realización de obras públicas vinculadas a la provisión de servicios básicos para la industria( gas, energía eléctrica, agua potable, etc.), la ausencia de legislación tributaria e impositiva que favoreciera a la industria nacional, entre otras cosas; mientras que a nivel microsocia, el impacto en lo social y cultural dejo parte de las “secuelas sociales negativas” en las que hoy vivimos como: violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro de la educación, deterioro del hábitat, pérdida de valores de lo humano. Individualismo salvaje. Tendencias a la desintegración social, a la anomia, polarización social y segmentación cultural crecientes...; realidades que hoy forman parte de

---

<sup>99</sup> TORRADO, Susana, y otros. Quince años de democracia. Buenos Aires. Grupo editorial norma literatura. 1998. 49p.

una herencia no querida contra las que se debe seguir denunciando y actuando.<sup>100</sup>

Siguiendo a García Delgado<sup>101</sup>, a partir del año 1989 se iniciará la reforma del Estado de Bienestar que va a tener dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos Menem. La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y la segunda es posterior a 1995. Ambas se producen bajo el paradigma de Estado “mínimo” impulsado por el Consenso de Washington<sup>102</sup> que busca reducirlo a sus roles tradicionales (seguridad, defensa, educación y justicia).

La primer reforma del Estado fue encarada a fines de los 80 y deriva de las siguientes causas: la crisis terminal del Estado benefactor; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados por la hiperinflación y un marco de ingobernabilidad; la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males, y por último; el estilo político del presidente Menem, proclive a la concentración del poder y de un fuerte personalismo.

El objetivo inicial fue eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y la transferencia de políticas sociales universales (como educación) a las provincias.

---

<sup>100</sup> MESCHINI, P. Op. cit. 19-20p.

<sup>101</sup> GARCIA Delgado, Daniel. Estado-Nación y Globalización. Buenos Aires. Ariel. 1998. 46-56p.

<sup>102</sup> Listado de políticas económicas formuladas en 1989 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, Estados Unidos, considerado como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento.

Existía coincidencia entre élites técnicas gubernamentales, empresarias y organismos internacionales acerca de la necesidad de operar un cambio en el Estado, que pusiera al mercado en el lugar central, considerándolo como proveedor, asignador de recursos, generador de crecimiento y de empleo, pero a condición de terminar con todas las restricciones para su desempeño.

Se trató de un proceso de cambio que tuvo en cuenta la obtención del equilibrio fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la reestructuración del Estado empresario y la supresión de normativas regulatorias estatales.

En sus aspectos centrales, esta primera Reforma se orientó a la privatización de los servicios públicos y de las empresas productivas, a la apertura económica y a la desregulación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales. Contempló el rediseño del sistema tributario y la introducción del sistema previsional basado en la capitalización individual de los aportes. Se apuntó a generar una nueva relación entre sector público y privado.

Esta primera parte de la reforma contempló la implementación del Plan de Convertibilidad, un programa de privatizaciones, desregulación, descentralización de las políticas sociales, la reforma tributaria, la reforma administrativa.

La mayor racionalización y liberalización del Estado se produjo junto con la pérdida de derechos sociales adquiridos, reducción de la capacidad reguladora del Estado, un creciente endeudamiento y constitución de un Estado ausente.

La reforma introdujo un profundo cambio en las relaciones de poder en la sociedad, entre elites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos.

A mediados de 1996 comienza a cerrarse el primer ciclo reformista por la aparición de dos factores no previstos: el creciente déficit fiscal -por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del Tequila<sup>103</sup>- y el aumento de un nuevo fenómeno, el desempleo estructural.

La nueva iniciativa reformista, si bien tuvo por principal objetivo reducir el déficit fiscal, tendió a justificarse en la necesidad de hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización, como la exigencia de mejorar la competitividad del país y reducir el desempleo. Las medidas apuntaron a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo.

A partir de las irreversibles medidas encaradas por el gobierno menemista, un nuevo Estado -postsocial o neoliberal- comenzó a perfilarse con menor capacidad interventora, que ha cedido actividades y servicios al sector privado, al nivel subnacional y a la sociedad civil, a la vez que presenta limitaciones en su autonomía y capacidad política.

A fines de los 90 empieza a erosionarse el paradigma del Estado mínimo del Consenso de Washington, e incluso aparece otro discurso dentro de los organismos internacionales, a favor ahora de las reformas de segunda generación (buscan asegurar mayor transparencia de los

---

<sup>103</sup> Fue una crisis económica de México del año 1994, una crisis iniciada en México de repercusiones mundiales. Fue provocada por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación del peso.

mercados, y se pasa a debatir el problema de la calidad de las instituciones como factores de cambio en las economías de la región y hacia reformas de justicia, educación, trabajo, etc.). Se produce una orientación neoinstitucionalista, teorías y enfoques sobre el Estado que buscan una reconstrucción del mismo. Se cuestiona el rol ausentista del neoliberalismo.

Se redefinirá entonces el Estado entrando en una etapa denominada como de posprivatización o postconvertibilidad<sup>104</sup>.

A partir de la postconvertibilidad, (2003-2008) se produce un quiebre en el modelo económico de acumulación. Se inician una serie de cambios estructurales a nivel político y económico que favorece una serie de procesos macroeconómicos que genera las condiciones para el corrimiento del eje de discusión establecido en la agenda pública; de la política social de carácter reparador de la pobreza, a la discusión de la redistribución de la renta.<sup>105</sup>

El Estado Benefactor, caracterizado por políticas sociales de corte universalistas, se retira del escenario minimizando su papel de regulador en las relaciones entre el mercado y la sociedad. Estos cambios repercuten con fuerza en la vida cotidiana de las familias.

---

<sup>104</sup> Se define como postconvertibilidad al periodo histórico comprendido entre los años 2003-2008 en la Argentina, donde se produce un quiebre en el modelo económico de acumulación capitalista y se inician una serie de cambios estructurales a nivel político y económico que favorece una serie de procesos macroeconómicos diferentes.

<sup>105</sup> MESCHINI, P.; LEVIN, M. Dispositivos de intervención en lo social. Continuidades y rupturas ante la implementación del enfoque centrado en la protección integral de derechos de niñas/os y adolescentes. Mar del Plata. Buenos Aires. Argentina. Trabajo presentado en Jornadas de Investigación en Trabajo Social. La investigación en Trabajo Social en el contexto Latinoamericano. Producción de conocimiento y agendas públicas: Problemas, encrucijadas y alternativas organizadas por la Secretaria de Extensión e Investigación de la Facultad de Trabajo Social UNER los días 5,6 y 7 de noviembre 2009.

La sociedad se reconfigura y con ello cambian las expectativas del futuro, las formas de relacionarse con los otros, la dinámica interna familiar, las formas de pertenencia y los espacios dadores de sentido. Este escenario conduce, de este modo, a una heterogenización y una diferenciación crecientes.<sup>106</sup>

#### 1.4.1. La Infancia desde el Modelo Aperturista al de la Postconvertibilidad.

A partir de 1973, el área menores, va a vivir uno de los periodos más difíciles como consecuencia de los vaivenes políticos de la época. Sin embargo, se logran avances que permiten iniciar el desarrollo de los llamados programas alternativos, que tienden lentamente a remplazar las internaciones por formas de sustitución familiar (pequeños hogares, amas externas, familias sustitutas, adopción) o tratamientos en el medio familiar y social.<sup>107</sup> Comienza a imponerse la idea de dar prioridad al contexto familiar y social del niño, desalentando la institucionalización<sup>108</sup>.

Cobrará importancia el discurso de los organismos internacionales (por ejemplo UNICEF, UNESCO) produciendo una ruptura en la perspectiva que se tenía respecto de la infancia, impugnando las concepciones nacionales de la niñez e instalando una mirada global de la situación infantil. Esta visión internacional de la infancia comienza a construir la representación del niño como ciudadano.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> MESCHINI, P. Op. cit. 24 p.

<sup>107</sup> EROLES C., FAZZIO A.; SCANDIZZO G. Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos. Buenos Aires. Espacio. 2001. 32p.

<sup>108</sup> Se entiende por institucionalización la internación del niño/a en un instituto u hogar.

<sup>109</sup> URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 44p.

En la década del '80, los efectos de las políticas de ajuste y la crisis del Estado Social agudizan las condiciones de la infancia dando lugar al surgimiento de nuevas situaciones problemáticas, como son: el trabajo infantil, el tráfico y venta de niños, la prostitución, las adicciones, la delincuencia infanto-juvenil, la infancia afectada por conflictos armados y la problemática de la situación de calle infantil como indicadores de mayor exclusión social. Pero paralelamente, en esta década, al agudizarse la tendencia a la judicialización de menores, surgen movimientos que defienden la idea del niño como sujeto de derecho y en contra de las prácticas arbitrarias y discriminatorias a las que daba lugar el enfoque de la situación irregular.

A partir de la vuelta de la democracia se comienzan a ratificar pactos y tratados que protegen a la niñez y a la adolescencia. Con la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño,<sup>110</sup> se introduce la base jurídica de una nueva relación entre los niños/as y adolescentes con el Estado y la sociedad.

Se lograrán conquistas en cuanto a la condición jurídica de los niños a partir de la declaración de la CIDN, con rango constitucional en la mayoría de los países.

Sin embargo, la práctica jurídica sobre el niño seguía sosteniéndose bajo la naturaleza de la ley de Patronato de Menores de 1919, la ley 10.903, concibiendo a la infancia desde una perspectiva tutelar. Se sanciona en la provincia de Buenos Aires el decreto 10.067/83, del Patronato de Menores que prevé el ejercicio de los jueces de

---

<sup>110</sup> En adelante CIDN. Aprobada en el año 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en el caso específico de Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994 se la incorpora en la Constitución Nacional en el art.75 inc. 22.

menores, asesores de incapaces, y la subsecretaria del menor y la familia.

Estas leyes se sustentaban en la doctrina de la situación irregular del menor y actuaban bajo una práctica protectora-punitiva que tomaba al niño como objeto de compasión y represión al mismo tiempo.

Los años '90 se caracterizarán por la incorporación a la Constitución Nacional de los tratados internacionales sobre la infancia (la CIDN en el año 1994) dando lugar a un período de contradicción jurídica respecto a la legislación vigente a nivel nacional (ley 10.903 del año 1919) y abriendo un tiempo de debate y conflicto entre dos cosmovisiones sobre la infancia que se oponen.<sup>111</sup>

El menemismo desarticuló la “cuestión infantil” del problema de la nación, privatizando la acción social sobre la infancia a través de la implantación de políticas de ajuste en lo económico y en lo social, y modificando el rol protagónico del Estado. El mismo sólo se hace cargo de la administración de recursos (escasos) y comparte la gestión de los social con las organizaciones de la sociedad civil: ONGs, Iglesias, empresas, etc.

A partir del año 2005, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales -cuya misión era la coordinación de la planificación e implementación de políticas sociales integrales- promueve desde el poder ejecutivo la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia<sup>112</sup>, que creó el Consejo Federal de Niñez,

---

<sup>111</sup> URCOLA, M. Op. cit, 45p.

<sup>112</sup> La sanción de Ley 26.061 consagra la obligatoriedad de la aplicación de los derechos del niño/a en el territorio Argentino. Delimita las obligaciones y

como camino último hacia la implementación de la Convención Internacional de derechos del niño suscripta y ratificada quince años antes e incorporada en el año 1994 a la Constitución Nacional.<sup>113</sup>

Con la sanción de la ley nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños/as y Adolescentes 26.061 se intenta adecuar la normativa nacional sobre la infancia a la CIDN, derogando a la anterior ley de Patronato 10.903.

La perspectiva que plantea la ley presenta un carácter amplio y es extensiva a todos los agentes de promoción de derechos, erradicando prácticas orientadas a depositar en la judicialización y la intervención de los organismos de minoridad las situaciones sociales complejas.

---

responsabilidades del Estado, la familia y la comunidad en la materia, estableciendo pautas para la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos, definiendo las modalidades de intervención estatal frente a la amenaza o vulneración de derechos de niños/as y adolescentes, creando nuevos órganos administrativos de protección de derechos a nivel nacional y federal. En la pcia. de Buenos Aires, en este sentido se sancionó y reglamentó la ley 13.298

<sup>113</sup> MESCHINI, P; LEVIN, M. Op. Cit.

**PARTE II**  
**MARCO NORMATIVO**

## CAPITULO 2

De la ley de Patronato a la de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes.

En el presente capítulo se intentará desarrollar y comparar los enfoques y marcos legislativos referidos a la infancia, dando a conocer los aspectos principales.

### 2.1. Enfoque<sup>114</sup> Tutelar o de la Situación Irregular.

Hacia las primeras décadas del 1900 el poder dominante sostenía que el estado nacional que se estaba consolidando, con una fuerte impronta modernizadora, no debía tolerar que los hijos de los proscriptos, de los disidentes del sistema capitalista fueran criados en un ambiente familiar que los hiciera pensar distinto a lo que el sistema necesitaba.

---

<sup>114</sup> Se utilizará el término enfoque ya que consideramos al mismo un concepto más abarcador e integral. Se lo puede definir como la manera a través de la cual se considera y trata un determinado punto en cuestión, asunto o problema.

Dicho concepto se relaciona con formas de mirar en las ciencias sociales, para ubicar y caracterizar, entre otras cosas, la intervención social; connota mayor flexibilidad y apertura. Permite dar cuenta de distintas construcciones para ver la realidad e intervenir en ella. Constituye nuevas miradas sobre diversos fenómenos para descubrir y comprender los puntos esenciales de un problema y tratarlo. Posibilita comprender conceptos, contextualizar fenómenos y redes de interacción involucrados en la intervención. Constituye alternativas de articulación, respuesta y posicionamiento. Permite guiar y sustentar la investigación y la intervención.

El ataque de las fuerzas represivas, contemplado en la ley de Residencia, y la persecución, dejaron a un gran número de niños huérfanos, otros se vieron en la necesidad de salir a trabajar como medio de vida y de ayuda a sus familias. Los hijos de los disidentes, de los trabajadores inmigrantes deportados, los niños trabajadores, fueron capturados por el Estado e institucionalizados para ser reeducados, resocializados, rehabilitados y moralizados. Dejaban de esta forma de recibir la educación que sus padres pretendían para tratar de normalizarlos, corregirlos y así evitar que llegaran a pensar diferente.<sup>115</sup>

La infancia como entidad representada y específica en la Modernidad, emerge en el seno de las instituciones familiares y escolares que cumplían el rol de control y socialización. Para aquellos que no podían acceder, que no se ajustaban, o eran expulsados de las mismas, aparece una instancia de control social-penal en la figura de los Tribunales de Menores.

Los niños que por motivos de conducta o condiciones sociales desfavorables entraban en contacto con la red institucional de tribunales, hogares de huérfanos, reformatorios, etc., se convertían en menores considerados ilegítimos, y por tanto, debían ser expulsados de la visibilidad social y ser controlados para que no se conviertan en una amenaza al orden social establecido.

Las disposiciones legales destinadas a la tutela y el control de los niños en estado de abandono, en conflicto con la ley penal, o en situación

---

<sup>115</sup> Nueva Ley del Niño de la provincia de Buenos Aires. Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y Decreto Reglamentario 300/05. Ministerio de Desarrollo Humano. Gobierno de la provincia de Buenos Aires. 2005. 17-19p.

de riesgo<sup>116</sup> social, en su aplicación, reclutaban niños/as que pertenecían a familias cuyas condiciones de vida eran precarias.<sup>117</sup>

El enfoque de la situación irregular propone una realidad dicotomizante de la infancia: la del niño, aquel incluido en la familia y en la escuela; y la del menor (categoría jurídica), niño pobre o en riesgo social, para el que se pone en marcha el dispositivo institucional bajo la tutela del Poder Judicial, que de esta forma habilitó mecanismos de control de la infancia pobre.<sup>118</sup>

También persiste alrededor de la categoría “menor” mecanismos clasificatorios asociados a la irregularidad social y moral de los niños y adolescentes. La categoría jurídica menor correspondería a los individuos que no han alcanzado la mayoría de edad penal y civil. La misma adquiere connotaciones estigmatizantes de orden moral como de clase, de tal forma que ya no se trataría de significar a niños y adolescentes como “menores de edad”, sino como aquellos que pertenecen a los márgenes sociales: además de pobres y delincuentes, serían mendigos, vagabundos, expósitos, pervertidos o en peligro de serlo, etc.

Esta distinción institucional estuvo ligada a la construcción de los dispositivos legales para su control y disciplinamiento.

La determinación de abandono material o moral<sup>119</sup> de un niño por desajustes emocionales o desvíos respecto de un modelo familiar ideal,

---

<sup>116</sup> Definido como un conjunto de factores que determinan la posibilidad de que se produzca un daño o vulneración.

<sup>117</sup> URCOLA, M. Op. cit, 50-51p.

<sup>118</sup> VARELA, Ma. del Rosario. Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Buenos Aires. Espacio. 2008. 22p

<sup>119</sup> Establecido en el art. 21 de la ley 10.903 Patronato de Menores: “(...) se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios

junto con las facultades discrecionales del juez para disponer de la vida del mismo, conforman el eje de la situación irregular (doctrina que tiene sus orígenes en las corrientes criminológicas del positivismo del siglo XIX).

La categoría de menor surgió como construcción que consolidó la intervención patriarcal del Estado Moderno sobre las infancias en estado de abandono físico o moral. Éste protegía, asistía, tutelaba a niños y adolescentes que se encasillaban en la categoría de situación irregular. La intervención estatal se direccionó en torno a una mirada normalizadora y reguladora de los vínculos familiares.<sup>120</sup>

En Argentina, se instala un sistema de Patronato, con un régimen tutelar sobre los niños, que se sostiene en un andamiaje institucional basado en el control estatal. El supuesto filosófico que subyace en el régimen legal-tutelar de un menor, es el de un positivismo que interviene en la defensa de la sociedad, entendiendo a los menores como futuros delincuentes.

Los procesos de minorización, vinculados generalmente a los niños de sectores empobrecidos, dan lugar a acciones de judicialización de la pobreza como forma de contención social.

La intervención del Estado ante las problemáticas de los niños pobres ha sido por vía de la institucionalización. Este modelo ha generado una red de instituciones tutelares (tanto asistenciales como penales) con

---

inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o del mal vivir, o que no habiendo cumplido los 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud".

<sup>120</sup> URCOLA, M. Op. cit, 51-52p.

el objeto de alojar a los niños dispuestos judicialmente, separándolos de su ámbito familiar. Se convierte en un mecanismo privativo de la libertad y separación de la familia de origen.<sup>121</sup>

La judicialización es un concepto que se desprende como consecuencia de las prácticas del sistema legal (punitivo-represivo) de menores y que se sostiene también mediante mecanismos de consenso o de control social en las demás instituciones de la sociedad.

Entonces, el Estado durante décadas sólo ofreció jueces de menores e institutos de internación, considerando al niño un menor; incapaz, sin voz, un objeto pasivo que se convierte en propiedad del Estado, sin tener en cuenta las situaciones particulares de cada niño/a o adolescente.

El andamiaje legal, institucional y administrativo de la minoridad se establece entre los años 1925 y 1975. Se plasma el ordenamiento jurídico encargado de enfrentar la problemática de los actos de trasgresión a la ley por parte de niños/as, así como también las situaciones que derivan del abandono o desprotección familiar de los mismos, bajo el rótulo jurídico de la situación irregular del menor.

El marco normativo de la época coexistía con la estructura de las instituciones filantrópicas y de la caridad. Subsistía una red institucional privada de provisión de servicios de protección y rehabilitación del menor, especialmente de origen religioso. Esta red institucional funcionaba subordinada al aparato jurídico, brindando sus servicios en los casos derivados por los tribunales, de acuerdo a las resoluciones dictadas por el

---

<sup>121</sup> URCOLA, Marcos. El niño como representación social y como nuevo sujeto de derecho.

juez de menores, y dando continuidad a un modelo asistencialista que privilegiaba la institucionalización indiscriminada de niños en internados para su protección y/o rehabilitación.

El tratamiento legal de la minoridad en la Argentina se ha caracterizado por su naturaleza proteccional y su espíritu tutelar.

Hasta la década del 60, con una ideología defensiva de la sociedad, basada en las concepciones de peligrosidad, la intervención del Estado partía del concepto de riesgo moral y material de niños/as y adolescentes, actuando cuando los consideraba como un peligro para sí o para los demás.<sup>122</sup> Las categorías de peligro y peligrosidad son atributos potenciales que exigen medidas de seguridad o penas particulares.

La doctrina de la situación irregular del menor resulta hegemónica avanzado el siglo XX hasta la década de los `80.

### 2.1.1. La ley de Patronato de Menores.

La aparición de la niñez en riesgo como problema social en Argentina (asociado a la conformación del Estado-Nación, la impronta de las élites modernizadoras y la naciente proletarización de la sociedad) lleva a que la protección de menores se organice jurídicamente a partir del año 1919, con la ley del Patronato de Menores 10.903 conocida como la "Ley Agote".

El doctor Luis Agote, diputado y expositor de la justificación intelectual de la ley de Patronato, fundamenta la necesidad de crear un

---

<sup>122</sup>

URCOLA, M. Op. cit.

régimen de Patronato de Menores a través de una clara concepción ideológica:

*“Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12.000 a 15.000 niños abandonados moral y materialmente, que no conocen familia, porque es necesario saber que hay muchísimos padres que vienen como inmigrantes y abandonan a los niños a la entrada porque les incomodan (...). Otras veces la familia los abandona porque no los puede proteger. Esos mismos niños, terminan vendiendo diarios y realizando toda clase de oficios callejeros, que no son más que una simulación; porque de los niños que venden diarios sólo el 10% lo son en realidad, y los restantes son vagos a quienes los adultos explotan. Las etapas de esta carrera de vagancia y el crimen son las siguientes: los padres mandan a los niños a vender diarios y el primero, segundo y el tercer día, reciben el producto obtenido de la venta. Pero enseguida los niños juegan el dinero o se lo gastan en golosinas, y cuando llegan a sus casas, el producto de la venta se halla disminuido. Los padres los castigan, y después de dos o tres correcciones, resuelve el niño no volver más a su casa y vive robando, y finalmente cae en la vagancia y después en el crimen.”<sup>123</sup>*

Creemos importante señalar que estas expresiones del Dr. Luis Agote, a pesar del tiempo transcurrido, permanecen vigentes en argumentos de sectores políticos y sociales que continúan pensando a la

---

<sup>123</sup> AGOTE, Luis. Cfr. Diario de Sesiones del día. En: Nueva Ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Humano. 2005.

niñez pobre como peligrosa, como así también en las prácticas o formas de actuar en relación al ámbito de la niñez. El mismo argumento, por ejemplo, fue utilizado durante la dictadura militar para robar y apropiarse de los hijos de los detenidos desaparecidos por considerar que debían educarse en familias católicas con valores cristianos.

El Patronato ha sido el modelo de intervención principal en la Argentina del siglo XX. Es entendido como el conjunto de políticas estatales enmarcadas en el paradigma de la situación irregular que consideraba al niño o adolescente como un "objeto" de tutela por parte del Estado. Utilizaba como parámetro las condiciones morales y materiales de la vida privada del niño. Se sustentaba además en un andamiaje institucional basado en el control social estatal.

Se denomina Patronato del Estado a la función que asume éste ante su deber de proteger a los sectores más débiles, tutelando a los menores de edad. Es una forma de riguroso control social masivo, autoritaria, que nace como respuesta estatal a una circunstancia histórico política determinada.<sup>124</sup>

La ley de Patronato remite a la doctrina de la situación irregular del menor, considerando al niño como un menor, objeto de tutela por parte del Estado. Esta conllevó una lesión a los derechos humanos y una sistemática violación de los derechos del niño, ya que el Estado se posicionó como el único capaz de garantizar la protección y el control de la infancia, considerándose responsable de reorientar la vida del niño,

---

<sup>124</sup>

Nueva Ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Op. cit, 17p.

asistirlo y tutelarlos, rompiendo y evitando los lazos de solidaridad existentes en cada comunidad y cultura.

La ley 10.903 como herramienta legal, se encargó de legitimar la acción estatal sobre el menor. Como mecanismo de control social y privación de libertad de los niños, se centraba en la figura paternal del Juez de Menores. El art. 14 de dicha ley establece la facultad de éste de disponer de los menores, teniendo en sus manos el futuro de los mismos y derivarlos a los institutos para menores.

Se consolida así la figura del juez de menores con una fuerte impronta paternalista-asistencialista hacia los niños de los sectores populares que privilegiaba la internación como principal herramienta de protección. El derecho de menores propone atribuciones a la figura del juez, quien debe dominar tanto los aspectos jurídicos como los referidos al desarrollo y conducta psico-social del niño.

El juez de menores y las instituciones para su asistencia (hogares, institutos, familias sustitutas) aparecen como garantes sustitutos de los “normales” procesos socializadores que han fallado desde la familia y el sistema educativo.

Esta lógica tutelar priva de la libertad al niño-menor con la excusa de su protección y, de este modo, se lo protege penándolo. La ley da al juez una amplia libertad para hacer con él lo que quiera.<sup>125</sup>

La Justicia de Menores se crea como un disciplinador social. El Patronato es una forma autoritaria de intervención del Estado en la familia que viola los derechos humanos. Generó un modelo represivo que

---

<sup>125</sup> Urcola M. Op. cit.

enlazaba a la policía, jueces de menores e institutos de menores, así como a un ámbito de la educación.<sup>126</sup>

Ha funcionado durante el siglo pasado como una herramienta de control social del Estado que lejos de promover el crecimiento armónico de los niños en el seno de sus familias, los excluía y remitía a instituciones para un pretendido proceso de higiene moral.<sup>127</sup>

## 2.2. Transición al nuevo enfoque: de la situación irregular a la protección integral.

El contexto de crisis político-institucional y social de la década de los noventa, hizo que la percepción de los derechos de la infancia dejara de pensarse como algo restringido al ámbito doméstico-familiar -bajo la mirada tutelar del Juez de Menores y de una ley que demostraban dificultades para el abordaje de las problemáticas sociales de la época-, dando lugar al surgimiento de un nuevo Enfoque de Derecho y de la infancia como una cuestión de interés internacional.<sup>128</sup> Es así que el derecho internacional de corte liberal, social y humanitario, parte del reconocimiento de las personas como sujetos activos del derecho.

Las transformaciones en el campo de los derechos y representaciones sociales de la infancia van acompañadas de la aparición de nuevos actores (como las ONGs, organizaciones y movimientos

---

<sup>126</sup> Nueva Ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Op. cit, 16p.

<sup>127</sup> Ibid, 19p.

<sup>128</sup> URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010. 58p.

sociales y de derechos humanos como madres y abuelas de plaza de mayo, familiares, movimiento ecuménico por los derechos humanos, etc.) que cumplieron un importante rol en cuanto a la lucha y reclamo por una inclusión que reconozca a todos los niños/as como sujetos plenos de derechos y protección, encontrando en el advenimiento de la democracia a mediados de los 80, la posibilidad de instalar en la agenda pública primero y después en la agenda legislativa de la sanción de la CIDN<sup>129</sup> en el año 1989, dando paso a una nueva etapa en cuanto a las formas de percibir y actuar sobre la infancia.<sup>130</sup>

En la década del 90 se manifiestan nuevas tendencias de reforma legislativa que dieron contenido jurídico a un nuevo sistema basado en la Protección Integral.

Esta década se caracteriza por ser un periodo de dualidad jurídica entre dos enfoques enfrentados respecto de la cuestión infantil, dando lugar a discusiones, disputas y debates –entre las viejas formas de representar la infancia y el derecho (desde la perspectiva de la situación irregular) y las formas emergentes del derecho internacional que conciben al niño/a como sujeto autónomo pleno de derechos- sobre las formas de actuar, pensar y resolver los problemas que planteaba la nueva realidad de los niños en el país.<sup>131</sup> A esta dualidad jurídica debemos sumar la falta de decisión política por parte de la gestión menemista de implementar políticas públicas inscriptas dentro del enfoque de protección de derechos.

---

<sup>129</sup> En la reforma constitucional de 1994 (art. 75, inc. 22), Argentina introduce dicho instrumento, reconociendo los derechos exigibles en materia de niñez.

<sup>130</sup> URCOLA, M. Op.cit. 65p.

<sup>131</sup> URCOLA, M. Op.cit. 66-67p.

El pasaje a un nuevo enfoque constituye un proceso de reforma que es llevando adelante por la gestión política de Néstor Kirchner en el marco de la ruptura con el modelo neoliberal. Esta ruptura, fuertemente política, va a implicar, entre otras cosas, un cambio en la condición jurídica del niño, deja de ser objeto y se lo reconoce como nuevo sujeto pleno de derecho que se da en un escenario polémico y conflictivo donde se ponen en disputa los intereses de los distintos actores que están en juego (sistema de minoridad, Poder Judicial, municipios, gobierno provincial, profesionales, los propios sujetos de la asistencia y sus familias, etc.).

En este proceso de transición a la gestión social y jurídica de la protección de la niñez, emergen contradicciones, conflictos, continuidades y discontinuidades; fenómeno que no sólo se da a nivel nacional, sino que también se inscribe dentro de un movimiento latinoamericano e internacional.

El reconocimiento jurídico de los niños/as como sujeto de derecho, supone una mirada sin segmentaciones, evita la rotulación de los niños/as (como “menores”, “carenciados”, “abandonados”, “incapaces”, etc.) de acuerdo a las condiciones sociales que viven. En este nuevo enfoque son todos ciudadanos de derechos exigibles a una protección especial en virtud de las necesidades de su propio proceso evolutivo.<sup>132</sup>

El enfoque de la Protección Integral expresa el conjunto de procesos sociales y cambios jurídicos sobre las formas en que se concebirá a la infancia y los derechos. Cuestiona la visión arraigada en el

---

<sup>132</sup>

VARELA, M. Op. cit. 33p.

enfoque tutelar en las figuras paternalistas del juez y del Estado que consideraban al niño como objeto de compasión y represión.<sup>133</sup>

Este nuevo enfoque impulsa una perspectiva que pretende romper con la dicotomía entre el niño y el menor. Pone en cuestión la idea punitivo-preventiva del niño en condiciones de pobreza como potencial delincuente que debe ser controlado.

Otorga importancia a las garantías jurídicas que tiene un niño/a en un proceso judicial. Cuestiona la institucionalización indiscriminada de menores (o de niños pobres) proponiendo buscar estrategias de intervención para cada situación específica, respetando las diferencias de cada niño/a.

Se hace hincapié en la promoción de políticas que garanticen la protección integral, el bienestar y el desarrollo del niño/a. Se realiza un planteo diferente como política hacia la infancia, en relación a la consideración del “menor”, ya que ahora pasa a ser un niño/a o adolescente, buscando su interés superior y especificando que ante conflictos de derechos, prevalecerá el de los niños/as.

La doctrina de la protección integral ha producido un quiebre de paradigma en la historia jurídica de la niñez, dejándose atrás la concepción paternalista propia de la llamada doctrina de la “situación irregular” o modelo tutelar, que consideraba a los niños como “menores, “incapaces” y “objeto” de protección y representación por parte de sus progenitores o demás representantes legales y el Estado. Esta doctrina reprodujo criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo

---

<sup>133</sup>

URCOLA, M. Op.cit. 57p.

XIX y comienzos del siglo XX, que justificaban la intervención estatal coactiva frente a la infracción de la ley penal por parte de los “menores” considerados “peligrosos” para la sociedad, con miras a su tratamiento y resocialización.<sup>134</sup>

En el marco del paradigma de la situación irregular descansaban dos tipologías de niños y adolescentes: una representada por los estratos sociales altos, en los que la crianza y la socialización de los niños eran principalmente de carácter privado. La otra signada por la intervención por parte del Estado, concentrada en los niños de sectores de bajos recursos, tanto a través de programas compensatorios destinados a paliar las carencias básicas, como mediante la ejecución de medidas consistentes en la separación de los niños de su entorno familiar decidido por el juez. Este intervencionismo estatal en las familias pobres se fundaba en la idea arraigada sobre el “peligro moral y material”.

En contraste, la protección integral de derechos abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños, promoviendo la unificación de propósitos y acciones entre desarrollo socioeconómico y protección jurídica de la infancia.<sup>135</sup>

La “doctrina de protección integral de derechos” reconocerá a los niños como titulares de derechos, y la niñez como una etapa específica e indispensable del desarrollo humano; desplaza la visión anterior, encarnada desde la observación de la situación irregular y el concepto de

---

<sup>134</sup> GIL Domínguez, A., FAMA, M., HERRERA, M. Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho constitucional de familia. Ediar. Buenos Aires. 2007. 15-21p.

<sup>135</sup> CILLERO Bruñol, Miguel. Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Minoridad y familia. Revista Interdisciplinaria sobre la problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar. Delta. Paraná. 1999. 33p. En: GIL Domínguez, A., FAMA, V., HERRERA, M. Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho constitucional de familia. Ediar. Buenos Aires. 2007. 19p.

riesgo como término de calificación para determinar la intervención jurisdiccional tutelar en ejercicio del Patronato del Estado.

Con la nueva visión debe dejar de definirse a los menores o incapaces con alusión a lo que no tienen o a aquello de lo que adolecen, para calificarlos a partir de sus derechos y necesidades especiales. Los niños deben recibir protección integral y gozar de los mismos derechos que los adultos, además de derechos específicos que se les otorgan por la particularidad de que los niños se encuentran en desarrollo.

A partir de esta nueva doctrina de protección integral se advierte el surgimiento de nuevas figuras y conceptos hasta ahora no concebidos ni tenidos en cuenta en el proceso preexistente; nuevos actores ingresan a la escena de la infancia, hasta ahora unificada solo en las figuras del juez y el asesor de menores.<sup>136</sup>

Todas estas transformaciones, nos llevan a sostener que se ha producido más que un cambio jurídico, un avance político-cultural.

---

<sup>136</sup> FERNANDEZ, Silvia. El proceso justo constitucional de niños y adolescentes. Reformulación de las nociones de defensa jurídica, representación legal y asistencia de los menores de edad a partir de las leyes de protección integral de derechos e infancia: hacia la tutela judicial efectiva de sus derechos. Abeledo Perrot. Vol. 03 de la página 262 a 277. (2009, marzo).

### 2.3. El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescente.

En el año 2005 se sanciona la ley nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes 26.061, reglamentada en el 2006, que deroga la ley de Patronato del Menor sancionada en 1919.

Se supera entonces el régimen de Patronato por el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño.

Dicha ley es la norma reguladora de la temática de infancia a nivel nacional, receptora de los derechos y garantías preestablecidas en la CIDN.

En la provincia de Buenos Aires se sancionó la ley 13.298, de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (que deroga el Decreto ley 10.067 del Patronato de Menores establecido en el año 1983) reglamentada con su decreto 300/05 y complementada más tarde con la ley 13.634 sobre Principios Generales del Fuero de Familia y Fuero Penal del Niño. <sup>137</sup>

Dicha ley comparte con la ley 26.061 el mismo objeto: la promoción y protección integral de los derechos de niños y adolescentes, garantizando su ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente (arts. 1 de ambas leyes).

Proponen crear un Sistema de Protección de Derechos de la infancia y aplicar los siguientes principios rectores (que estructuran la

---

<sup>137</sup>

FERNANDEZ, S. Op. cit.

CIDN) Principio del Interés Superior del Niño, de la No Discriminación, de la Efectividad de los Derechos (la protección efectiva).

Cuando se plantea la construcción de un Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, se habla de un proceso de hacer distinto al tradicional. Trae consigo un modo de intervención diferente en las prácticas, un modo de relación diferente entre el Estado y las Familias.<sup>138</sup>

Dicho Sistema es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y reestablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la de la provincia de Buenos Aires, la CIDN y demás tratados de Derechos Humanos.<sup>139</sup>

El Sistema de Protección Integral es el conjunto de políticas que consideran al niño/a y el adolescente como un sujeto activo de derechos, en sentido abarcativo de los mismos y a lo largo de todo su crecimiento.

Define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación a los derechos universales y especiales de los niños/as por su condición de personas en desarrollo. En la base de este Sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas y universales que definen la concepción del niño/a o adolescente como sujeto de derechos; las políticas necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud,

---

<sup>138</sup> GIL Domínguez, A. Op. cit. 525p.

<sup>139</sup> La conformación del Sistema de Promoción y Protección, queda establecida en el artículo 32 de la ley 26.061 y en el 14 de la ley 13.298.

desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana; y la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.<sup>140</sup>

Para el logro de sus objetivos, el mencionado Sistema -siguiendo también lo establecido en los artículos 32 de la ley 26.06 y 14 de la 13.298- de debe contar con medios como políticas, planes, programas, organismos administrativos y judiciales de protección de derechos; recursos económicos; procedimientos; medidas de protección de derechos y medidas de protección excepcional de derechos.

En el ámbito administrativo, la Autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Humano<sup>141</sup>, conforme al artículo 1 del decreto 300.

El cambio de autoridad de aplicación no es menor. Antes, el Patronato del Estado se ejercía por medio de los jueces, con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del Ministerio Público de Menores. En la actualidad, el Poder Ejecutivo designa a la Autoridad de Aplicación del SPPD, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas de niñez. Se destaca esto como posibilidades que genera que la autoridad de aplicación sea el Ministerio de Desarrollo Humano, reconociendo a la vez las complicaciones inherentes a un organismo altamente burocratizado, atravesado por

---

140 URCOLA, Marcos. El niño como representación social y como nuevo sujeto de derecho. Cap. IV en: DAROS, W.; CONTRERAS NIETO, M. A.; SECCHI, M. (Coord.). La percepción social de los derechos del otro. Ixtlahuaca (México), Instituto Universitario de Ixtlahuaca. 2007.

<sup>141</sup> El artículo 16 de la ley 13.298 establece que debe diseñar los programas y planes, ejecutarlos, evaluarlos, coordinar las entidades no gubernamentales que interactúen en el Sistema, desarrollar tareas de capacitación y formación, etc.

múltiples lógicas de gestión, funcionamiento, diferentes visiones, discursos y prácticas en torno a la infancia.

Los instrumentos legales que sostienen el Sistema de Protección, son la CIDN, la ley 26061, 13298 y sus respectivos decretos reglamentarios y la ley 13634. Si bien no es el objetivo fundamental del trabajo realizar un análisis exhaustivo de cada uno de ellos, se describirá brevemente en que consisten.

La CIDN:<sup>142</sup> si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos -aprobada por la Asamblea General en 1948, obligaba a todos los Estados asociados a promover y tomar medidas que apunten a la defensa y al respeto universal de los derechos y libertades de todos los hombres y mujeres- incluía implícitamente los derechos del niño, es en 1959 cuando se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño que constaba de diez principios donde se enunciaban las particularidades que hacen al cuidado y protección que todo niño/a necesita para un desarrollo digno y saludable.

Estos principios buscaban proteger y garantizar derechos de supervivencia y desarrollo (desde la vivienda, salud y alimentación hasta la educación, cultura, juego y libertad de pensamiento y culto), derechos de protección (abuso, explotación, etc.), derechos a la participación y a ser escuchado (en las decisiones que afectan al niño/a y en las actividades de su comunidad).

---

<sup>142</sup> URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Ciccus. Buenos Aires. 60-62p.

Reconociendo como antecedente la Declaración de los Derechos del Niño, el enfoque de la Protección Integral se consolida y es representada por cuatro instrumentos jurídicos básicos:

- a) la CIDN,
- b) las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil o Reglas de Beijing,
- c) las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de la Libertad,
- d) las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil o Directrices de Riad<sup>143</sup>.

Este conjunto de instrumentos legales son la expresión normativa del enfoque de la Protección Integral.

La CIDN constituye un instrumento importante y síntesis más acabada del nuevo enfoque, otorgando un marco general que incorpora al resto de las normativas.

La CIDN es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y combina en un solo cuerpo legal los derechos civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales, los cuales son considerados como componentes necesarios e imprescindibles para la protección integral del niño/a.

Los principios fundamentales que estructuran el cuerpo normativo de la CIDN giran en torno a la promoción de la no discriminación, la

---

<sup>143</sup> Estas tres últimas Reglas de administración de la justicia juvenil, pueden considerarse como pautas de un procedimiento en tres partes: la aplicación de medidas en el ámbito social para prevenir la delincuencia infanto-juvenil y protegerla de ella (Directrices de Riad), la instauración de un sistema judicial progresista para niños y adolescentes en conflicto con la ley (Reglas de Beijing) y, finalmente, la salvaguarda de los derechos fundamentales y la toma de medidas que permitan la reinserción de los mismos tras el proceso de privación de la libertad.

igualdad en la diversidad, el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo digno, la libertad en la autonomía y participación respecto de los asuntos que le conciernen (derechos a ser escuchado y opinar libremente), en un marco jurídico y social que brinde protección y haga efectivo el cumplimiento de sus derechos.

La Convención transforma necesidades en derechos, colocando en primer plano el problema de la exigibilidad jurídica y político-social. Apunta a la modificación de las estructuras normativas nacionales, promoviendo reformas jurídicas y en el campo de las políticas y programas para la infancia.

El valor fundamental de la Convención radica en que inaugura una nueva relación entre infancia, Estado, derecho y familia. A esta interacción se la conoce como el modelo de la "protección integral de derechos".<sup>144</sup>

El enfoque de la Protección Integral que se plasma en la CIDN es opuesto e incompatible con el de la situación irregular de la legislación de menores. La incorporación de la Convención en 1994 a la Constitución Nacional<sup>145</sup> planteó una situación de dualidad jurídica que era necesario resolver.<sup>146</sup> Por eso, la década de los 90 se conoce como un período de dualidad jurídica entre dos paradigmas enfrentados en el cuerpo legislativo nacional respecto de la cuestión infantil, que dio lugar a debates y discusiones sobre las formas de actuar.

---

<sup>144</sup> BELOF, Mary. Derecho, infancia y familia. Gedisa. Barcelona. 2000. 11p. En: GIL Domínguez, Andrés. FAMA, María Victoria. HERRERA, Marisa. Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho constitucional de familia. Ediar. Buenos Aires. 2007. 14p.

<sup>145</sup> Con el artículo 75 inc. 22, según el cual los tratados tienen jerarquía superior a las leyes.

<sup>146</sup> GIL, Domínguez, A. Op. cit. 15p.

Con la incorporación a nuestro derecho interno de la CIDN, comienza un proceso de construcción de una nueva legalidad de infancia, redefiniendo las relaciones Estado, familia, niñez.<sup>147</sup>

A partir del art.4 de la CIDN los Estados firmantes habían asumido el compromiso de adoptar medidas para garantizar los derechos de la infancia contemplados en dicho documento internacional. Aparece entonces la ley nacional 26.061 como la norma reguladora de la temática de infancia a nivel nacional. Dicha ley habrá de ser respetada por todas las provincias como norma de contenidos mínimos con aplicación en todo el territorio nacional.

Conforme la doctrina de la protección integral, que proviene de la CIDN, se desplaza la visión anteriormente encarnada desde la observación de la situación irregular y el concepto de riesgo como término de calificación para determinar la intervención tutelar en ejercicio del Patronato del Estado. La protección integral por el contrario, implica el posicionamiento del niño como sujeto de derechos y no mero objeto de decisión, titular pleno de los mismos y como ciudadano.

Con la nueva visión debe dejar de definirse a los menores o incapaces aludiendo a los que no tienen o a aquello de lo que adolecen, para calificarlos a partir de sus derechos y necesidades especiales.

Con las leyes de protección se produce un quiebre en la visión paternalista estatal, exigiéndose la erradicación de ciertos modos de intervención tutelares.

---

<sup>147</sup> Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires. Director Félix A. Trigo Represas. Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires, por Fernández, Silvia, E.

La ley 13.298 se aplica a los niños hasta los 18 años de edad, conforme lo determina la CIDN (igual límite es establecido en la ley nacional).

El art. 2 de la ley 13.298 aclara que el término “niños” comprende también la franja etárea de los adolescentes (diferenciación que también toma la ley nacional).

A la vez la ley consagra al principio del “interés superior” como su eje rector<sup>148</sup>. Este término es una importante conquista de la CDN, implica el reconocimiento del niño como persona, la aceptación de sus necesidades y fue definido como la plena satisfacción de sus derechos. Como parámetro interpretativo, se constituye en una pauta de decisión ante un conflicto de intereses y criterio para la intervención institucional destinada a proteger al niño. Resulta entonces, que se entiende como interés del niño toda medida que tienda a respetar la mayor cantidad de derechos involucrados.

Establece a la vez, criterios y pautas explicativas que servirán de guía al que deba interpretar en un caso concreto cuál es la solución que en mejor medida da respuesta a este interés superior:

a- la condición específica de los niños como sujetos de derecho: de ninguna manera puede satisfacerse el interés superior del niño obviando su condición esencial de persona jurídica.

b- su opinión de acuerdo a su desarrollo psicofísico: es exigencia constitucional la concreción del derecho del niño a ser oído y a que su

---

<sup>148</sup> Art. 4 ley 13.298.

opinión sea tenida en cuenta, conforme su madurez y desarrollo. Principio de autonomía progresiva del niño en el ejercicio de sus derechos.

c- la necesidad de equilibrio entre derechos, garantías y deberes del niño: implica el reconocimiento del ejercicio responsable de los derechos, como todo ciudadano.

d- la necesidad de equilibrio entre estos derechos y deberes y las exigencias de una sociedad justa y democrática, como realización del principio de solidaridad y de la concepción del niño como persona inmersa en una comunidad.

Luego de regular el concepto de interés superior del niño, la ley establece el “principio de prevalencia”, según el cual en caso de conflicto entre los derechos e intereses de los niños y otros igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

Lo que la ley pretende hacer prevalecer es el interés del niño (que se cumplirá a través de la medida que garantice la máxima y plena satisfacción de sus derechos), son los derechos de los niños lo que merecerán tutela superior, pero deberán ser interpretados en cada caso (con criterio de razonabilidad y contextualizados en su marco familiar).

Prioridad de la familia de origen: se hace especial énfasis en el rol prioritario que cabe a la familia de origen o pertenencia del niño, en su crianza, cuidado y formación. El concepto de familia se encuentra definido en el decreto de la ley 13.298, incluyendo a los padres, la familia extensa y otros miembros de la comunidad que represente para el niño vínculos significativos en su desarrollo y protección.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Art. 3 del decreto 300.

El objetivo principal de la política de infancia (establecido en el art.3 de la ley 13.298) es la contención de los niños en su núcleo familiar, debiendo brindar el Estado planes y programas de prevención, asistencia e inserción social para dicho fin.

La familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos, debiendo el Estado fortalecerla a través del cumplimiento de diversas medidas encaminadas al logro de este objetivo. Esto coincide con los recaudos (excepcional, subsidiario) con que la ley regula las llamadas “medidas excepcionales de protección”, consistentes en el alejamiento del niño de su núcleo familiar de pertenencia. (Art.35 inc. h de la ley 13.298, arts.39 y sig. ley 26.061).

El art.9 sienta una directriz que habrá de despejar prácticas anteriormente habituales al momento de definir la situación de un niño.

La ley 13.298, con su decreto reglamentario 300/05, las leyes 13.634 y 13.645 constituyen entonces, los parámetros legales de intervención del Estado en la niñez y las familias.

### 2.3.1 Enfoque de Derecho.

La CIDN define y considera a los niños y las niñas según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad. A diferencia de la tradición jurídica y social imperante en muchos países hasta antes de su aprobación, que los definía por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo.

Desde esta perspectiva se desarrolla el principio de la corresponsabilidad, tanto el Estado como la sociedad y la familia deben implementar políticas, programas y proyectos para proteger y restituir los derechos de los niños/as, cuando estos han sido afectados.

Otra característica fundamental del enfoque de los derechos humanos aplicado a la infancia, es constituir una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Esta nueva concepción se basa en el reconocimiento expreso del niño como sujeto de derecho, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica.

### 2.3.2. Medidas de Protección Integral de Derechos

Según lo establecido en la ley Nacional 26.061, las Medidas de Protección Integral son aquellas emanadas del órgano administrativo de infancia a nivel local y deben estar dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

Los artículos 33 y 34 definen e indican cuando y cómo deben ser utilizadas, a la vez que limitan la intervención discrecional del Estado. La ley define además la forma de aplicación de estas medidas de Protección Integral. Se genera así una nueva modalidad de gestión de las políticas públicas de infancia y adolescencia (programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares).

En el art. 33 se define a las Medidas de Protección Integral de Derechos como: “aquéllas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias.

La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente.

La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.

La finalidad de las medidas de protección de derechos, según el art. 34, es la preservación o restitución a las niñas, niños o adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los

programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.<sup>150</sup>

Las medidas a las que se refiere el art. 33, en ningún caso deben consistir en la privación de la libertad, según lo establecido en el art. 36.

Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:<sup>151</sup> aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; asistencia integral a la embarazada; inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; asistencia económica.

Las medidas de protección pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas en cualquier momento por acto de la autoridad competente que las haya dispuesto y cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen (art. 38: extinción).

Las medidas son un medio para restituir o satisfacer derechos, o sea, para contrarrestar una falencia o carencia determinada y que, una

---

<sup>150</sup> Artículo 35 de la ley 26.061, referido a la aplicación de las medidas de protección de derechos.

<sup>151</sup> Enunciación no taxativa en artículo 37 ley 26.061.

vez sorteada esta dificultad, los niños y sus familias deberían recuperar la autonomía o independencia para seguir adelante solos.<sup>152</sup>

En cuanto a la ley provincial 13.298, por medida de protección se entiende toda acción tendiente a restituir derechos vulnerados ordenada por el organismo administrativo competente o el órgano judicial según el tipo de violación ocurrido.<sup>153</sup>

El art. 32 de dicha ley, en su capítulo IV, define a las medidas de protección integral de derechos como aquellas que habrán de disponer los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos ante amenaza o vulneración –puede provenir de la acción u omisión de personas físicas o jurídicas- de los derechos o garantías del niño, con la finalidad de preservar o restituir los mismos.

Las medidas de protección tienen carácter provisorio, perduran mientras se mantengan las situaciones que les dieron origen, por ello deben ser revisadas periódicamente para verificar el mantenimiento o variación de las condiciones fundantes.

Si bien la ley no ha formulado una clasificación de medidas de protección, sí lo hizo la doctrina (en el ámbito de la ley nacional) distinguiendo entre “medidas de protección ordinarias” (como puede ser el apoyo para la convivencia con el grupo familiar, solicitud de becas de estudio, inclusión en programas de asistencia familiar, tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico del niño o su familiar, asistencia económica, etc.) y “medidas de protección excepcional” o “especial”.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> GIL, Domínguez, A. Op. cit. 569p.

<sup>153</sup> Ibid. 554p.

<sup>154</sup> Fernández, Silvia, E. Revista Jurídica Argentina La Ley N° 4. Buenos Aires. Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires. La

La Ley enumera varios de los actos o medidas que estos organismos administrativos pueden adoptar mediante una doble clasificación, según la gravedad de la situación fáctica planteada o la intensidad de ellas:

a) Medidas de Protección que consisten en la preservación y/o restitución a los niños, niñas y adolescentes del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son “actos administrativos” sujetos, como todos ellos, a una eventual revisión judicial ulterior, ya sea mediante recursos judiciales contra resoluciones definitivas del órgano administrativo competente o a través de acciones propiamente contencioso-administrativas<sup>155</sup>; y

b) Medidas Excepcionales<sup>156</sup>, que consisten en aquellas medidas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.

A continuación se profundiza en estas medidas, excepcionales, que tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.

---

reformulación de roles en los poderes administrativo y judicial a partir de la leyes 13.298, 13.634, y decretos reglamentarios 300/05 y 44/07. Buenos Aires. 2008. 341 a 354Pp.

<sup>155</sup> KIELMANOVICH, Jorge. La dimensión procesal de la Ley 26.061. GARCÍA Méndez, Emilio (compilador) 98p. En: GIL Domínguez, A. FAMA, M. HERRERA, M. Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho constitucional de familia. Ediar. Buenos Aires. 2007. 549p.

<sup>156</sup> Artículo 39 de la ley 26.061.

En cuanto a los plazos o tiempos de duración de la medida excepcional, el decreto 415/06 dispone que en ningún caso pueda exceder los noventa (90) días de duración y deberá quedar claramente consignado al adoptarse la medida excepcional. Determina que en aquellos casos en que persistan las causas que dieron origen a la medida excepcional y sea necesaria una prórroga temporal, deberá fijarse un nuevo plazo, que no podrá ser superior a noventa días; acto fundado que deberá ser notificado a todas las partes, y susceptible de control judicial formal y sustancial.

Es posible señalar que la legalidad de la prórroga de estas medidas excepcionales será controlada judicialmente, para lo cual es indispensable el trabajo conjunto entre el Poder Administrativo y el Judicial. En definitiva, para evaluar si es necesario prorrogar o no dicha medida, resulta pertinente que la autoridad administrativa realice un exhaustivo seguimiento y fortalecimiento del grupo familiar o comunidad en los cuales cabría reinsertar al niño excluido, cuyo resultado deberá comunicar al juez interviniente mediante los informes pertinentes.

En cambio, la ley provincial 13.298, en su decreto reglamentario 300/05, art. 35.3 establece otros plazos. Se sostiene que en ningún caso la medida podrá ser aplicada por un plazo superior a los treinta (30) días, prorrogables por única vez por otros 30 días más.

El art. 40 de la ley 26.061 dispone que las medidas excepcionales sólo serán procedentes cuando, previamente, se hayan cumplimentado debidamente las medidas dispuestas en el artículo 33. Declarada procedente esta excepción, será la autoridad local de aplicación quien

decida y establezca el procedimiento a seguir, acto que deberá estar jurídicamente fundado, debiendo notificar fehacientemente dentro del plazo de 24 horas, la medida adoptada a la autoridad judicial competente en materia de familia de cada jurisdicción.

La autoridad competente de cada jurisdicción, en protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes dentro del plazo de 72 horas de notificado, con citación y audiencia de los representantes legales, deberá resolver la legalidad de la medida; resuelta ésta, la autoridad judicial competente deberá derivar el caso a la autoridad local competente de aplicación para que ésta implemente las medidas pertinentes.

Las medidas establecidas en el artículo 39, se aplicarán, según el art. 31, conforme a los siguientes criterios: a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes; b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local

competente y judicial interviniente; c) Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes; d) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos; e) En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad; f) No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

El procedimiento de la medida puede ser sintetizado de la siguiente manera: cuando un niño/a sufre amenaza o violación de sus derechos, a pedido de parte -también del propio niño/a, por derivación policial, por conocimiento oficioso- el SLPPD inicia su intervención, se debe citar al niño, familiares y/o referentes y demás personas de interés a entrevistas que se realizarán con el equipo técnico del SLPPD. Se pretende consensuar una solución con los involucrados. Si se arriba a una solución en forma consensuada se labra un acta con el resultado y antecedentes, plan y forma de seguimiento (arts. 37 a 39 de la ley 13.298 en su capítulo V).

Particularmente las “medidas de protección especial o excepcional” -objeto de estudio este trabajo exploratorio descriptivo- son las que mayor discusión merecen al resultar las de mayor gravedad y repercusión para la situación del niño, por consistir en la permanencia temporal en

ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud.

El término “excepcional” pretende ilustrar el requisito principal de estas medidas, como su provisionalidad y subsidiariedad (ante el fracaso de las medidas ordinarias). El decreto 300 las ha denominado “medidas de abrigo”, señalando como su objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia frente a la amenaza o vulneración de sus derechos, hasta tanto se implementen las medidas tendientes a preservar o restituir tales derechos. Los motivos que la habilitan se califican como graves (la naturaleza de tal gravedad está dada por la referencia a los art. 9 y 19 de la CIDN<sup>157</sup>). La medida también procede a requerimiento del niño.

En cuanto a los requisitos, la provisoriedad está prevista con un plazo de 30 días máximo, prorrogable por única vez por igual lapso de tiempo. La prórroga no es automática, requiere de la autoridad administrativa un seguimiento exhaustivo, a la vez que el SLPPD debe encarar un trabajo permanente con la familia para intentar revertir la situación de origen de la medida, reinsertar al niño y favorecer su vinculación familiar durante la medida.

El abrigo es subsidiario, es decir, sólo procede una vez agotadas sin éxito las medidas ordinarias. Debe ser resuelto por el SZPD. Los ámbitos de ubicación alternativos podrían ser parientes, hogares voluntarios, hogares de niños.

---

<sup>157</sup> Según el art. 9 la separación del niño de sus padres sólo se justifica cuando resulte necesaria en el interés superior del niño, por ejemplo en casos de maltrato o descuido. Según el art. 19 los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio, abuso físico, mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación, abuso sexual.

Se prevé para su control, que adoptada la medida debe ser comunicada al Asesor de Incapaces y Juez de Familia dentro de las 24 horas a fin de resolver este último sobre la legalidad (toda medida de protección de derechos que implique permanencia en ámbitos familiares alternativos o entidades, incluso acordada por los progenitores del niño).

La naturaleza de este control de legalidad fue debatida en cuanto a qué significa exactamente, cuál es su extensión o límites. El Juez estaría habilitado a revisar los siguientes puntos: que la medida tenga verdadero carácter subsidiario (haberse agotado las medidas ordinarias sin resultado), la proporcionalidad o razonabilidad entre la medida y la vulneración de derechos que se pretendió resguardar, la adecuación al fin pretendido, la existencia de pruebas suficientes de la situación calificada, el correcto encuadre y fundamentación legal de la cuestión.

Superada la etapa de la medida excepcional de abrigo, se prevé una segunda medida de protección excepcional: la guarda institucional<sup>158</sup>. Esta sí es de carácter estrictamente judicial, debe ser solicitada por los SLPPD ante la finalización del abrigo, por intermedio del Asesor de Incapaces, ante el Tribunal de Familia que intervino para el control de legalidad del abrigo.

Debe entenderse que la ley no prohíbe la institucionalización de un niño (cuando resulte estrictamente imprescindible), sino que dicha institucionalización o alojamiento en ámbitos alternativos al familiar sea dispuesta en forma ilegítima, arbitraria o infundada. La guarda institucional será la última medida, luego del agotamiento de los recursos previstos por

---

<sup>158</sup> Medida que resulta cuando las estrategias instrumentadas no han sido satisfactorias o cuando se requieren plazos más largos para una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en la familia o en un ámbito alternativo.

la ley (art.33) y en tanto no exista en el medio del niño una persona con aptitud o predisposición para asumir su cuidado.

A modo de síntesis, y a fin de brindar un cierre más comprensivo del capítulo, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el modelo tutelar o de la situación irregular y el modelo de la protección integral de derechos.

	<b>Modelo Tutelar o de la Situación Irregular (pre-CDN)</b>	<b>Modelo de la Protección Integral de Derechos (post-CDN)</b>
<b>Características del destinatario de las normas e instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-“Menores”</li> <li>-Incompletos</li> <li>-Incapaces</li> <li>-Objetos de protección</li> <li>-Infancia fragmentada</li> <li>-No importa la opinión del niño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Niños/as y adolescentes</li> <li>-Personas en desarrollo</li> <li>-Capaces relativos</li> <li>-Sujetos de derecho</li> <li>-Universalidad de la infancia</li> <li>-Es central la opinión del niño</li> </ul>
<b>Supuestos que</b>	-“Situación de riesgo o	-Derechos

<b>habilitan la intervención estatal</b>	<p>peligro moral o material”, “situación irregular” o “circunstancias especialmente difíciles”</p> <p>-“Menor en situación irregular”</p>	<p>amenazados o violados</p> <p>-Adultos, instituciones y servicios en “situación irregular”</p>
<b>Características de la respuesta estatal</b>	<p>-Centralización</p> <p>-Lo asistencial confundido con lo penal</p> <p>-Judicialización</p>	<p>-Descentralización</p> <p>-Lo asistencial separado de lo penal</p> <p>-Desjudicialización</p>
<b>Características y rol del Juez</b>	<p>-Juez ejecutando política social/asistencia</p> <p>-Juez como “buen padre de familia”</p> <p>-Juez con facultades omnímodas</p>	<p>-Juez en actividad jurisdiccional</p> <p>-Juez técnico</p> <p>-Juez limitado por garantías</p>
<b>Contenido y características de la intervención estatal frente a los casos de</b>	<p>-Protección que viola o restringe derechos</p>	<p>-Protección que reconoce y promueve todos los derechos que tienen los adultos, más</p>

<p><b>protección</b></p>	<p>-Separación del niño de la familia e internación como principal intervención</p> <p>-Medidas coactivas por tiempo indeterminado</p>	<p>derechos específicos.</p> <p>-No hay intervenciones estatales coactivas para garantizar derechos</p> <p>-Medidas de protección de derechos por tiempo necesario hasta reestablecer el derecho vulnerado</p>
<p><b>Contenido y características de la intervención estatal frente a los casos de imputación de delito al menor de edad</b></p>	<p>-“Menor abandonado/ delincuente”</p> <p>-Derecho penal de autor</p> <p>-Imputados de delitos como inimputables</p> <p>-Especialización sin justicia</p> <p>-“Procedimiento” sin</p>	<p>-Desaparece el determinismo</p> <p>-Derecho penal de acto</p> <p>-Responsabilidad penal juvenil (consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema de adultos)</p> <p>-Justicia especializada</p> <p>-Procedimientos</p>

	<p>debido proceso</p> <p>-Sistema inquisitivo</p> <p>-Se desconocen todas las garantías</p> <p>-Prevención especial, privación de la libertad como regla</p> <p>-Medidas por tiempo indeterminado</p>	<p>especiales</p> <p>-Sistema acusatorio (oral y contradictorio)</p> <p>-Se reconocen todas las garantías, más garantías específicas</p> <p>-Privación de libertad como excepción, por tiempo determinado y el más breve posible, y sólo para infractores graves</p> <p>-Medidas por tiempo determinado</p>
--	---	---

**PARTE III**  
**MARCO METODOLOGICO**

## CAPITULO 3

### Aspectos metodológicos de la investigación

La metodología propuesta para el presente trabajo corresponde a un diseño de investigación exploratorio-descriptivo de tipo cualitativo-cuantitativo y constituye una investigación en un área específica.

En este sentido un estudio exploratorio, según Carlos Sabino<sup>159</sup>, comprende una visión general, aproximativa del tema en estudio. Este tipo de estudio se realiza generalmente cuando el tema escogido a sido poco explorado hasta el momento y no existe sobre el mismo un conocimiento tal que permita formular hipótesis precisas o hacer una descripción sistemática; o cuando aparecen en un campo de estudio determinado, nuevos fenómenos que, o bien no se conocen aun exactamente, o bien no se comprenden sobre la base de teorías existentes.

El tipo de diseño descriptivo se propone conocer grupos homogéneos de fenómenos utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura.

Es así que este tipo de estudio exploratorio-descriptivo resulte pertinente en el marco de la investigación planteada; ya que el tema elegido se considera hasta el momento poco explorado y relativamente nuevo; permitiendo así la familiarización o interiorización con parte de los conocimientos existentes dentro del ámbito que se pretende investigar.

---

<sup>159</sup> SABINO, Carlos. Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos. Bs. As. Ed. Lumen/Hvmanitas. 1998. 93-94p.

La metodología, siguiendo a Ruth Sautu<sup>160</sup>, trata de la lógica interna de la investigación, conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica.

En primera instancia, para la obtención de información pertinente a la temática a investigar se realizará una búsqueda y recorrido bibliográfico de fuentes secundarias y bibliográficas existentes para la construcción de antecedentes y contexto socio-histórico, que permitan explorar la misma, recuperando nociones, conceptos que aporten a la elaboración y reformulación del marco teórico.

Por ello en este estudio exploratorio-descriptivo se combinarán técnicas tanto de la metodología cualitativa como de la cuantitativa, ya que la combinación de ambas permitirá y favorecerá una mejor aprehensión del objeto de estudio y las problemáticas a conocer y analizar.

Desde lo cualitativo se utilizará la técnica de entrevistas de tipo semi-estructuradas. La flexibilidad de los diseños cualitativos constituye una ventaja en estudios como este, en el que se trata de explorar un campo relativamente nuevo. El investigador establece una relación de ida y vuelta permanente entre la teoría y los datos, y muchos de los conceptos pueden emerger de estos últimos.<sup>161</sup>

En cuanto a la metodología cuantitativa existe una preocupación por la validez y confiabilidad de los datos y resultados. Su propósito es la contrastación empírica de relaciones entre variables; por lo que en este estudio los procedimientos son seleccionados para obtener evidencia

---

<sup>160</sup> SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P., ELBERT, R. Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Bs. As. CLACSO, Colección Campus Virtual. 2005.

<sup>161</sup> Ibid.

empírica de aquello que se desea investigar: recopilación y análisis de datos secundarios, operacionalización de conceptos teóricos en términos de variables, indicadores y categorías, construcción y producción estadística de datos.

En cuanto a la definición de la unidad de análisis del presente trabajo está constituida por las Medidas de Abrigo que fueron adoptadas en el período comprendido entre mayo-noviembre de 2009 y se encuentran registradas en legajos en el SZPD de la ciudad de Mar del Plata.

La muestra seleccionada comprende 77 Medidas de Abrigo adoptadas durante el período establecido. Cabe aclarar que se eligió una muestra representativa del universo o totalidad de las Medidas de Abrigo registradas, realizando un recorte en tiempo y espacio.

Los criterios de selección de la muestra son los siguientes:

- El recorte en cuanto al tiempo se hizo teniendo en cuenta el período de duración de la práctica institucional supervisada, del mes de mayo a noviembre del año 2009. Período en cuál se fue teniendo una aproximación a lo que luego fue la problemática de estudio.

- El SZPD con sede en la ciudad de Mar del Plata tiene competencia en los partidos de Mar Chiquita, Gral. Alvarado, Balcarce y Gral. Pueyrredón. Por lo que se hace necesario establecer un recorte territorial, delimitando para este trabajo sólo el partido de Gral. Pueyrredón.

- En cuanto al tipo de Medida se seleccionaron sólo las Medidas de tipo excepcional o especial, conocidas como Medidas de Abrigo. Las mismas se adoptan cuando no existe consenso entre el niño/a, sus

progenitores o representantes legales con respecto a la permanencia transitoria en un ámbito distinto a su hogar.

Para la realización de la investigación se procedió a la construcción del instrumento de recolección de datos (para el registro y relevamiento de la Medidas), en base a indicadores específicos, y además para la selección de la muestra a estudiar.

Se realizó el procesamiento de los datos relevados para luego efectuar la elaboración de estadísticas de los mismos (gráficos, tablas, etc.) y análisis respectivo.

También se llevaron a cabo entrevistas de tipo semi-estructuradas a referentes del SPPD, teniendo como criterio para la adopción de la muestra a los más representativos para los fines de este trabajo:

- Al Equipo de Atención al Niño en Situación de Riesgo, por ser el organismo que más cantidad de medidas adopto, como así también a los equipos técnicos de CPDeN que mayormente intervinieron en la adopción de Medidas de la muestra de estudio.
- Al Servicio Zonal, como organismo que controla las mismas según criterios establecidos por ley 13.298 y guías de procedimiento correspondientes, pudiendo colaborar también en la búsqueda de vacante institucional.
- A la comisión directiva de Hogares convivenciales juvenil APAND.

**PARTE IV**  
**MARCO REFERENCIAL DE LA EXPERIENCIA**

## CAPITULO 4

### Conceptos de referencia<sup>162</sup>

Con el fin de aproximarnos al objeto de estudio -Medidas de Abrigo adoptadas en el período comprendido entre mayo-noviembre de 2009 registradas en el SZPD de la ciudad de Mar del Plata- se considera necesario precisar algunos conceptos vertebrales para la misma, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones, indicadores y variables con las que se relaciona.

#### 4.1. Infancia y Familia.

En este punto se describirá el concepto infancia ya que esta relacionado con la población en estudio. Según la ley 13.298 en su art. 2 se considera niño a la persona desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, conforme lo determina la Convención sobre los Derechos del Niño. Cuando se hace referencia a los niños quedan comprendidos, en todos los casos, las niñas y los/as adolescentes.

---

<sup>162</sup> Según Ruth Sautu el marco conceptual de referencia es el que guía la selección de atributos o variables, que no refieren a la totalidad del objeto de estudio, sino a algunas propiedades estratégicas del mismo.

Ser niño no es ser menos adulto, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida.

Tampoco la infancia es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres o a otros adultos. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica.<sup>163</sup>

Se entiende a la infancia como momento del ciclo vital asociado a los comienzos del desarrollo psico-físico de la persona, pero también como período vital de constitución subjetiva y social de la misma. Así, se puede pensar la infancia como construcción social que se resignifica históricamente de acuerdo a las condiciones económicas, políticas y culturales en las que se encuentra una determinada sociedad.

La infancia o niñez constituye un fenómeno histórico-social que se consolida como etapa de la vida asociada al desarrollo de las aptitudes psico-físicas, pero también a la formación y adquisición de conocimientos para la socialización. Se la puede considerar como una realidad concreta y una realidad representada por las expectativas y mandatos sociales contruidos en torno a lo que los niños/as son y deben ser como integrantes actuales y futuros de la sociedad.

Al ser los niños/as y adolescentes miembros integrantes de una familia -en tanto institución esencial y lugar donde estos nacen, crecen y

---

<sup>163</sup> Cillero, Miguel. Infancia, autonomía y derechos. Una cuestión de principios.

deben desarrollarse- es que también se considera pertinente desarrollar esta categoría.

Es conocida la importancia de la institución familiar en la socialización de los niños y jóvenes, la familia es también el ámbito del cuidado y del afecto. La transmisión de normas, valores e identidades comienza y toma su forma en el ámbito de las relaciones familiares, con sus tensiones, mensajes contradictorios y controles. Las experiencias vividas en el ámbito familiar se combinan con las de otras instituciones y otras relaciones sociales en el proceso de formación del sujeto, de manera complementaria o contradictoria. Además de las diferencias que derivan de la clase social y del nivel económico, las familias tienen capacidades diferenciadas de proveer una socialización que permita al sujeto una vida plena, una preparación para la democracia intrafamiliar y social.

Según Elizabeth Jellin<sup>164</sup>, el concepto clásico de familia más difundido es el que la define como: "...la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana (el hogar), con una economía compartida y una domesticidad colectiva".

Sostiene la autora que vivimos en un mundo en que las tres dimensiones que conforman la definición clásica de familia (la sexualidad, la procreación y la convivencia) han ido variando como producto de condiciones concretas y se fue transformando la significación que para los

---

<sup>164</sup> JELLIN, Elizabeth; comp. Wainerman, C. Vivir en familia. Cap.: Familia, Crisis y después.

sujetos adquieren las relaciones familiares en las actuales condiciones. Esto puede llevarnos a pensar que la institución familia está en crisis.

Por otra parte, plantea que lo que se desestructura no es la familia, sino una forma de estructuración de la familia tradicional, la familia patriarcal. Para comprender la situación actual de la familia se hace necesario ubicarla en una perspectiva histórica y al mismo tiempo tomar en consideración el contexto cultural.

Como modelo cultural, la familia nuclear (de mamá, papá y los hijos) ha tenido un desarrollo especial, es idealizada como modelo normativo, asumida como "normal" por las instituciones. Pero la familia cambia porque la sociedad se transforma, debiendo modificarse para adecuarse a las nuevas situaciones y exigencias que la sociedad requiere.

A pesar de esas transformaciones, la familia sigue constituyendo un marco de contención afectiva y ayuda material imprescindible para el desarrollo y el bienestar de sus miembros. Es también un ámbito de transmisión de valores y actitudes.

La emergencia de nuevos fenómenos sociales -que requieren mayores niveles de comprensión e indagación- como el aumento en el número de hogares formados por la mujer y sus hijos, sin la presencia permanente de un hombre; el aumento de divorcios; el aumento en la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, con efectos sobre la organización familiar.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> JELLIN, Elizabeth. *Pan y afectos. La transformación de las familias.* 95p.

A continuación se detallan parte de las transformaciones de la familia a lo largo del siglo XX, que dan cuenta de las transformaciones sociales por la que esta atravesando la familia denominada tradicional o nuclear en el sistema capitalista:

- La gradual eliminación de su rol como unidad productiva, debido a las transformaciones en la estructura productiva;

- Los procesos de individuación y autonomía de jóvenes y de mujeres, que debilitan el poder patriarcal, provocando mayor inestabilidad temporal de la estructura familiar tradicional y mayor espacio para la expresión de opciones individuales alternativas;

- La separación entre sexualidad y procreación, que lleva a una diversidad de formas de expresión de la sexualidad fuera del contexto familiar y a transformaciones en los patrones de formación de familias.

Todo esto apunta a una institución que va perdiendo funciones, que va dejando de ser una "institución total", desde la perspectiva del individuo y su curso de vida, más que hablar de "la familia" lo que permanece son una serie de vínculos familiares: vínculos entre madres y padres e hijos/as, entre hermanos y otros vínculos de parentesco más lejanos.

Es así que estas situaciones dan lugar a la conceptualización y denominación de diferentes formas de familia, como pueden ser la familia nuclear, unipersonal, ampliada, reconstruidas o ensambladas, extensa, monoparentales, etc.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup>

ibid.

Estas tendencias apuntan a transformaciones en la organización doméstica y a reestructuraciones de los lazos de convivencia y de las obligaciones basadas en el parentesco, nuevas formas de relación que exponen reacomodamiento en la ideología, el quehacer cotidiano, nuevos roles y tareas.<sup>167</sup>

Es importante destacar la diversidad y heterogeneidad de situaciones familiares que se encuentran en la realidad social. Se reconocen en el marco de este trabajo que algunas situaciones familiares son desfavorables y riesgosas para la socialización de los niños y adolescentes: algunas de estas situaciones son la violencia doméstica, la falta de recursos materiales para la certidumbre del sustento cotidiano, la ausencia de lazos estables, etc.

En la actualidad existen familias que se caracterizan por atravesar problemáticas multidimensionales que las van redefiniendo. Se entiende a la Familia Multiproblemática<sup>168</sup> como un sistema vulnerable de alto riesgo, tanto por la acción de sus mecanismos internos, como de fuerzas sociales que potencian su disfuncionalidad.

Sus características centrales son la polisintomatología y crisis recurrentes -presentan una cadena de problemas y factores de estrés, entre los que pueden mencionar negligencia, alcoholismo, violencia intrafamiliar, abuso de sustancias y depresión. Las crisis recurrentes que marcan la dinámica de estas familias pueden aparecer como reacción a: -  
Dificultades de carácter material o físico; relaciones conflictuadas con el

---

<sup>167</sup> ELÍAS, M Felicitas. Familia y ciudadanía. En: Nuevos escenarios y práctica profesional. Espacio. 2002. 151-152p.

<sup>168</sup> GOMEZ, E. HAZ, A. MUÑOZ, M. Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención. 2007. Artículo publicado en: <http://www.scielo.cl/scielo.php>

entorno circundante y al interior del sistema familiar (que adoptan la forma de violencia intrafamiliar, abuso sexual, negligencia, etc)-, la desorganización -se pone énfasis en torno a dos aspectos: una estructura caótica y una comunicación disfuncional-, el abandono de las funciones parentales (por ejemplo puede suceder por negligencia) y el aislamiento, focalizando en aquellas familias en situación de riesgo social.

Ligado a las transformaciones socioculturales, políticas y económicas, se genera un ambiente de incertidumbre, desconcierto que sumado a dinámicas de exclusión social cada vez más arraigadas, impactan a numerosas familias vulnerables, multiproblemáticas, destacadas por su extrema complejidad.

Es en este contexto de situaciones por las que las mismas atraviesan, en donde aparecen vulnerados y amenazados los derechos de los niños/as y adolescentes. Ante esto, la nueva legislación posee y utiliza la Medida de Abrigo como dispositivo de intervención -en última instancia luego de haber intentado otras estrategias y que hayan fracasado- para trabajar en la búsqueda de una posible alternativa de resolución a la problemática.

## 4.2. Medidas de Protección de Derechos.

### 4.2.1. Medida de Abrigo.

Constituye una medida excepcional y provisional a la que el Sistema de Promoción y Protección puede recurrir ante una situación de

amenaza o vulneración de los derechos de los niños/as y adolescentes. Implica la permanencia temporal de un niño/a o adolescente fuera del ámbito familiar. Dicha medida se encuentra legislada por la ley provincial 13.298 y su Decreto reglamentario 300/05 y son conocidas como medidas excepcionales.

El Abrigo es considerado permanencia temporal de un niño/a o adolescente en ámbitos familiares alternativos (al familiar de origen), o entidades de atención social y/o de salud (art. 35 inc. h) ley 13.298 y art. 3 inc. f ley 26.061). Debe fundarse en motivos graves que por sí mismos autorizan la separación del niño/a o adolescente de su grupo familiar; éstos se desprenden de los artículos 9 y 19 y concordantes de la CIDN.

Este decreto que reglamenta dicha ley, dispone respecto al abrigo lo siguiente:

La medida tiene por objeto brindar al niño/a o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia, cuando en éste se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos o garantías y hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas administrativas y/o judiciales tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho de ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño/a o adolescente (medida excepcional aplicable en el superior interés del niño).

En forma simultánea a la disposición de esta medida, se deberá trabajar con la familia del niño/a o adolescente a fin de procurarle la orientación y condiciones necesarias para abordar las dificultades que ocasionaron la medida dispuesta y facilitar -siempre que sea posible- el

retorno del niño a su seno familiar. En el transcurso de la ejecución de esta medida se favorecerá todo contacto o vinculación del niño con su familia.

En atención a la provisionalidad de la medida, en ningún caso podrá aplicarse por un plazo superior a los treinta días, prorrogables por única vez por otros treinta días, con la debida fundamentación.

La excepcionalidad de la medida refiere a que sólo es aplicable a situaciones específicas y en interés superior del niño:

- Cuando las violaciones a los derechos del niño/a o adolescente impliquen grave perjuicio a su integridad física, psíquica y social, y se advierta la necesidad de apartarlo de su medio en tanto se evalúen otras estrategias de protección.

- Cuando el niño lo requiera, por resultarle insostenible su situación de vida en su grupo de convivencia y hasta tanto se produzca la evaluación y mediación para su reintegro o derivación a otro programa.

- Cuando sea necesario ubicar a familiares, tutores o guardadores en aquellas situaciones en que el niño se encuentra sólo, perdido o desvinculado.

Se puede decir entonces que nos encontramos frente a una medida de abrigo o excepcional cuando el niño/a o adolescente, sus progenitores o representantes legales no acuerden con la permanencia transitoria en ámbitos distintos al hogar de aquel.

A diferencia de esta medida de protección especial de derecho (o excepcional), cuando la medida es acordada por los progenitores o representantes legales del niño/a o adolescente junto a éste no será una

medida de abrigo, sino que será una decisión enmarcada en el legítimo ejercicio de la patria potestad (medida de protección de derecho o también llamada medida simple).

Los tiempos o plazos de dicha Medida se encuentran establecidos en el art. 35.3 del decreto 300/05: en ningún caso podrá aplicarse por un plazo superior a los treinta días, prorrogables por única vez por otros treinta días, aplicable solo en situaciones específicas, en caso de que siga sin resolverse el motivo que dio origen a la misma y en interés superior del niño.

Es decir, la medida puede cesar en el plazo de los primeros 30 días en caso de que se resuelva la situación, o ser prorrogada por 30 días más, pudiendo cesar luego o tener que solicitarse lo que se denomina una guarda.

#### 4.2.2 Guarda Institucional.

Superada la etapa del abrigo, y no existiendo posibilidades de resolver la situación en el plazo establecido, habrá de solicitarse la guarda institucional del niño/a o adolescente a través del Asesor de Incapaces al Juzgado de Familia. Ha de tenerse presente que el Juzgado de Familia hubo de intervenir en forma previa y al sólo efecto del control de legalidad de la medida de abrigo efectuada por el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos (Art. 100 ley 13.634).

La Guarda Institucional sucede cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no han sido satisfactorias, o bien cuando de la situación y circunstancia dada surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño/a o adolescente en su familia, en una familia alternativa u en otro espacio.

4.3. Competencias y alcances de los organismos involucrados en el marco de una Medida de Abrigo.

- Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes.

El 18 de abril del 2007 quedaron habilitados los caminos para la construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos de los niños/as y adolescentes, en el marco de la Ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, este Sistema prevé la instalación de Servicios Zonales y Locales, actuando en cada uno de los municipios, estableciendo competencias e incumbencias de los mismos.

Es un organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social. Se erige como instancia de revisión respecto de los acuerdos celebrados entre el niño y sus representantes legales en el ámbito del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos.

La competencia del Servicio Zonal es coordinar, apoyar y supervisar a cada uno de los CPDeN y Servicios Locales<sup>169</sup>, siendo corresponsable en la tarea de fortalecer el espacio familiar y eliminar obstáculos que vulneren derechos de los niño/as y adolescentes.

Funciona como espacio de acceso a diferentes programas, como ámbito superador de conflictos -en donde el emergente sea un niño/a o adolescente de 0 a 18 años con sus derechos amenazados o vulnerados-.

Los SZPD complementan regionalmente a cada uno de los Servicios Locales, coordinando y apoyando sus tareas, asumiendo la representación política de la autoridad de aplicación en territorio.

El alcance de la intervención de dicha institución en términos territoriales comprende a General Alvarado, Mar Chiquita, Balcarce y General Pueyrredón.

- Centro de Protección y Promoción de Derechos del Niño/a y Adolescentes o Servicios Locales.

Son unidades técnico operativas que funcionan en cada Municipio adherido por Convenio (art. 13 ley 13.298). Su función es facilitar al niño que tenga amenazados o violados sus derechos, acceder a programas y medidas disponibles en su comunidad, tendientes a evitar la separación del niño del hogar.

Es el área de atención de los casos, teniendo como objetivos la ejecución de planes, programas en función de derechos de niños/as y/o adolescentes, recibir denuncias o de oficio ante vulneración de derechos

---

<sup>169</sup> Se refiere a los servicios locales ubicados en los partidos de Mar chiquita, Gral. Alvarado (Miramar y Otamendi) y Balcarce.

hacia los mismos, ejecutar y propiciar alternativas tendientes a evitar la separación del niño/a de su familia, identificar problemas y promover la formación de redes soporte para las decisiones que tome la familia y el área de atención al caso.

- Poder Judicial.

Cuando se adopta una medida de abrigo, el Servicio Local eleva las actuaciones al Servicio Zonal, quien la comunicará al Asesor para el ejercicio del control de legalidad por el órgano judicial.

El juez, figura central de este poder, estaría habilitado a revisar los siguientes puntos: que la medida tenga verdadero carácter subsidiario (haberse agotado estrategias previas sin resultados), la proporcionalidad o razonabilidad entre la medida y la vulneración de derechos que se pretendió resguardar; la adecuación al fin pretendido; su beneficencia, la existencia de pruebas suficientes de la situación calificada, el correcto encuadre y fundamentación legal de la cuestión.

Superada la etapa de la medida excepcional de abrigo se prevé una segunda medida de protección excepcional: la guarda institucional, que es de carácter estrictamente judicial, debiendo ser solicitada por el CPDeN o Servicio Local, por intermedio del Asesor de Incapaces ante el Tribunal de Familia que intervino previamente para el control de legalidad del abrigo.

- Equipo de Atención al Niño en Situación de Riesgo.

Surge a partir de la creación del nuevo Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños/as.

Funciona las 24 horas del día, los 365 días del año, con una atención en la emergencia, ya sea por vía telefónica, por presentación espontánea o derivaciones.

Una vez que desde el equipo se adopta una medida de abrigo se da intervención al zonal, que es el organismo superior, el mismo pone en conocimiento al tribunal, y este arbitra los medios en caso que se necesite una restricción. Después se le da intervención al centro de protección que corresponde.

Su objetivo es la atención, intervención y asistencia ante situaciones de urgencia a niños/as y adolescentes con derechos vulnerados.

- Instituciones de Alojamiento.

- Organización No Gubernamental Benaia: pequeño hogar para grupos de hermanos de 0 a 18 años. Su objetivo es brindar un ambiente familiar a grupos de hermanos separados en forma temporal o a largo plazo de sus familias de origen. La metodología de trabajo es de tipo participativa. Los instrumentos utilizados son: entrevistas, reuniones grupales, talleres y actividades lúdico-recreativas.

- APAND. Asociación Empleados de Casineros Pro Ayuda a la Niñez Desamparada. Fue fundada en el año 1959, sin fines de lucro, creada y constituida por empleados de casinos, para promover y ejercitar

la ayuda solitaria al necesitado, fundamentalmente a la niñez desvalida. Es una institución cuya fuerza radica en sus socios activos y colaboradores, persiguiendo desde sus orígenes la misión de “extender su mano protectora a los niños humildes en forma paternal y cariñosa”. La población beneficiaria esta conformada por Niños o adolescentes de ambos sexos de 12 a 21 años de edad.

- Hogar Gayone. La población beneficiaria esta conformada por Mujeres menores de 18 años de edad y bebés y/o embarazadas. Su objetivo es dar alojamiento transitorio a niñas y adolescentes que atraviesan por situaciones de emergencia. En aquellas situaciones en que se prevea una internación prolongada, brindar, la posibilidad de crianza en un hogar y el acompañamiento en la elaboración de un proyecto personal tendiente al egreso.

- Hogar para Niños “Francisco Saverio Scarpatti”. Surge como parte del proyecto de la Asociación empleados de casino Pro Ayuda a la Niñez Desamparada (APAND.). El 17 de noviembre de 1972 tiene lugar la inauguración parcial del Hogar. El 24 de diciembre de 1974 se produce la habilitación del Hogar Modelo para Niños Francisco Saverio Scarpatti. Asistir con carácter de guardador a niños/as brindándoles lo necesario para un desarrollo bio-psico-social armónico.

El objetivo del hogar es atender y fortalecer todos los aspectos vinculados con el desarrollo de los niños (salud, alojamiento, vestimenta, comida, recreación, educación) y proporcionar tratamiento individual, familiar y social, tendiente al armado de un proyecto de vida personal y a la superación de las causas que motivaron la internación. La institución

esta dirigida a atender las necesidades de Niños/as de ambos sexos, entre los 3 y los 13 años de edad.

#### 4.4 Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A.)

En cuanto a las problemáticas motivo de adopción de una Medida de Abrigo, las mismas se establecerán siguiendo los criterios establecidos por este registro. El mismo fue creado siguiendo lo que establece la Ley provincial 13.298, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Ley nacional 26.061. Permite unificar criterios de trabajo, favorecer la comunicación, optimizar las prácticas institucionales y posibilitar la generación de análisis estadísticos.

Una de las principales ventajas de este sistema de registro estadístico, es que los datos se van retroalimentando y actualizando permanentemente a medida que los distintos agentes de los Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos van ingresando la información -vía internet- respecto de las intervenciones que van realizando. La seguridad y confidencialidad de los datos se garantiza mediante la asignación de usuarios y claves, con permisos diferenciados, otorgados por los administradores del sistema.

Fue diseñado como una herramienta que permita construir y relevar indicadores que contribuyan al análisis, diagnóstico, planificación y

supervisión de políticas públicas tendientes a resolver la problemática de la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad.

Contiene la siguiente información sobre niños/as y adolescentes: datos filiatorios, de su familia, problemáticas que dan origen a la intervención, acciones realizadas a fin de garantizar la protección y el reestablecimiento de los derechos amenazados y vulnerados, organismos e instituciones intervinientes.

Toda la información y las intervenciones de cada niño o niña se registran en único legajo válido para toda la Provincia. Esto se realiza para evitar la superposición de registros en caso de intervenciones realizadas en distintas localidades.

Dado que en el R.E.U.N.A se van armando los legajos digitales de cada uno de los niños, niñas y adolescentes con los que se va interviniendo, el sistema además de ser una herramienta que permite aportar a la construcción de conocimiento estadístico cuantitativo, es también un historial de las características e intervenciones realizadas con cada niño/a o adolescente, permitiendo hacer intervenciones más coherentes tanto a nivel individual y familiar como del conjunto de la niñez vulnerada en sus derechos.

Posee, además, una Agenda Institucional con información sobre: Servicios Zonales y Locales, Recursos institucionales, Organismos del Poder Judicial, Hospitales Públicos, Establecimientos Educativos, Centros de Prevención de Adicciones y Organismos de Seguridad.

El R.E.U.N.A permite dar cuenta de diversas características de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años vulnerados o con graves

amenazas en sus derechos. Del mismo modo, permite analizar la coherencia, impacto, continuidad de las intervenciones estatales que con ellos se realizan, tendientes a la restitución de sus derechos.

En principio, no ha sido construido desde un enfoque de derechos sino desde las "Problemáticas" que ocasionaron la intervención del Sistema de Protección. Se interpreta que esta situación deriva de la particularidad que el mismo es a la vez un registro y un sistema de trabajo que debe contemplar las posibilidades de apropiación y aprendizaje de operadores formados en el anterior paradigma. Acarrea, además, la complejidad de definir cuál es la problemática principal por parte de los actuantes, corriendo el riesgo de invisibilizar las otras.

Considerando que cada niño/a y adolescente suele presentar más de una de las problemática consignadas en el R.E.U.N.A, y que en el Sistema solo puede registrarse una por cada intervención, se identifica, en cada intervención, cual de ellas es la central. La problemática principal queda determinada a partir de criterios tales como la gravedad, la urgencia, la actualidad y especificidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los niños/as y adolescentes en la restitución de los derechos vulnerados, según cada situación particular.

El motivo de intervención será establecido por el profesional que se encuentre interviniendo, o que comience a intervenir en la situación, a partir de la información con la que cuenta.

A continuación se transcribirán textualmente las categorías disponibles en el R.E.U.N.A utilizadas para especificar la principal problemática por la que se interviene. Ellas son:

-Situación de Calle: los niños/as y adolescentes en situación de calle son aquellos menores de 18 años que tienen vínculos familiares débiles o inexistentes, que hacen de la calle su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia, situación que los deja expuestos a la vulneración de la mayoría de sus derechos.

-Violencia: en esta categoría se incluirán los diversos modos de violencia hacia el niño/a o adolescente por parte de uno o más adultos convivientes. Si bien el vínculo violento puede adoptar diversas modalidades y más de una en un mismo vínculo, esta variable está construida de modo tal que sólo se incluya el modo preponderante de violencia, entendiéndose que por ejemplo el abuso sexual implica el ejercicio de violencia tanto física como psíquica, o que la violencia física suele implicar también violencia emocional, etc. Es decir, en la planilla de carga de datos, se señalará un solo tipo de violencia que será la modalidad que mejor represente las características del vínculo de ese adulto/os con ese niño/a o adolescente.

Una definición amplia de maltrato infantil adoptada por el Centro Internacional de la Infancia de París lo define como: "cualquier acto por acción u omisión realizado por individuos, por instituciones o por la sociedad en su conjunto y todos los estados derivados de estos actos o de su ausencia que priven a los niños de su libertad o de sus derechos correspondientes y/o que dificulten su óptimo desarrollo".

Otra definición posible, más restrictiva, entre otras igualmente válidas es la que define el maltrato como "cualquier daño físico o psicológico no accidental contra un menor, ocasionado por sus padres o

cuidadores, que ocurre como resultado de acciones físicas, sexuales o emocionales de omisión o comisión y que amenazan el desarrollo normal, tanto físico como psicológico del niño." (Gracia Fuster y Misitu Ochoa, 1993)

Tipos de violencia:

- **Negligencia:** es un maltrato pasivo y se presenta cuando las necesidades físicas del niño como alimentación, abrigo, higiene, protección y vigilancia en las situaciones potencialmente peligrosas, no son atendidas en forma temporaria o permanente por ningún miembro del grupo conviviente. Se trata de un tipo de violencia que no suele detectarse prontamente a su inicio, dado que sus consecuencias no son inmediatas, sino más bien, se traducen en distintas problemáticas físicas, intelectuales o emocionales que el niño comienza a evidenciar, como así también en la recurrencia de diversos accidentes domésticos (caídas, quemaduras, etc.).
- **Maltrato Físico:** se refiere a cualquier lesión infligida (hematomas, quemaduras, fracturas, lesiones de cabeza, envenenamientos, etc.), que no es accidental y que provoca un daño físico o enfermedad en un niño o grave riesgo de padecerlo. Puede ser el resultado de uno o dos incidentes aislados, o puede ser una situación crónica de maltrato, distinción que será fundamental al momento de definir la estrategia.

- **Maltrato Emocional o Psicológico:** sólo a fines de facilitar el manejo del R.E.U.N.A., en esta categoría se han incluido distintos tipos de maltrato que los especialistas en el tema distinguen pero que se ha decidido unificar en la misma categoría. Se incluirán aquellas situaciones que impliquen maltrato emocional, maltrato psicológico, abandono emocional, y niños/as y adolescentes expuestos a la visualización de situaciones de violencia conyugal entre adultos convivientes. El maltrato emocional generalmente se presenta bajo las formas de hostilidad verbal, como por ejemplo insultos, burlas, desprecio, críticas o amenazas de abandono o maltrato físico, es decir, se ataca a la dignidad de la persona. El abandono emocional aparece en adultos ubicados en un lugar de extrema pasividad, por ejemplo en la forma de constante bloqueo de las iniciativas infantiles, cuando no se brinda afecto y valoración o con una constante indiferencia a los estados anímicos del niño, niña o adolescente.
- **Abuso Sexual:** puede hablarse de abuso sexual cuando un niño, niña o adolescente es comprometido por un adulto o persona mayor que él, afectivamente significativo, en actividades sexuales para las cuales no está capacitado para tramitar física y psicológicamente y que alteran las normas sociales que organizan los roles familiares. El abuso sexual también puede ser cometido por una persona menor de 18 años, cuando ésta es significativamente mayor que el niño/a o

cuando (el agresor) está en una posición de poder o control sobre éste.

-Explotación Laboral: adultos que asignan al niño/a o adolescente con carácter obligatorio la realización de trabajos (domésticos o no) que: exceden los límites de lo habitual, deberían ser realizados por adultos, interfieren de manera clara en las actividades y necesidades sociales y/o escolares del niño, niña o adolescente y son asignados a ellos con el objetivo fundamental de obtener un beneficio económico o similar.

Si bien la explotación sexual de un niño/a o adolescente se considera un tipo de explotación laboral, por la gravedad que presentan este tipo de situaciones, se decidió consignarla como una categoría aparte a fin de poder evaluar su incidencia en la población con la que el Sistema de Promoción y Protección de Derechos trabaja y realizar un mejor acompañamiento de este tipo de situaciones. Se incluirán en este apartado entonces, el resto de situaciones que implican actividades de los niños/as o adolescentes en la calle, estaciones de trenes, venta ambulante, etc, que son promovidas por adultos que luego se quedan con las ganancias del trabajo infantil y que los exponen al riesgo de ser abusados/as, maltratados o víctimas de accidentes.

-Explotación Sexual: una definición posible para esta categoría es la que dice que explotación sexual es "todo tipo de actividad en que una persona usa el cuerpo de un niño/a o adolescente para sacar ventaja o provecho de carácter sexual y/o económico basándose en una relación de poder,

considerándose explotador tanto aquel que intermedia u ofrece la posibilidad de relación a un tercero, como el que mantiene la misma con el menor, no importando si la relación es frecuente, ocasional o permanente”. Se incluyen dentro de esta categoría: prostitución infantil, pornografía infantil, turismo sexual y trata de niños y adolescentes.

-Situación de Abandono: todas aquellas situaciones en las que existe un niño/a o adolescente en situación de total y absoluta desprotección, por no contar con ningún adulto significativo que lo asista en sus necesidades y requerimientos, dado que éstos han renunciado al ejercicio de sus funciones. Por ejemplo: bebés abandonados en la vía pública.

-Ausencia de Adulto responsable: toda situación en la que niños y niñas o adolescentes se encuentran temporaria o permanentemente sin ningún adulto que pueda o desee responsabilizarse por su cuidado.

-Salud-Adicciones: se incluirán en esta categoría aquellas niñas, niños y adolescentes que presentan consumo, abuso o adicción de sustancias adictivas, siendo estas conductas las que aparecen como prioritarias en la situación del mismo o de la misma.

-Salud-Discapacidad: se incluirán en esta categoría aquellas situaciones que involucren niñas/os y adolescentes que presenten algún tipo de discapacidad y que se detecten obstáculos para el acceso de éstos a los servicios y

tratamientos acordes, siendo ésta la problemática fundamental por las que se solicita intervención al Servicio. Otra es la situación de aquellos niños, niñas o adolescentes que padecen maltrato y que a su vez presentan alguna discapacidad, dado que en este caso el motivo a seleccionar en el R.E.U.N.A. será Maltrato.

-Salud-Psicopatología: aquellas situaciones que involucren niños/as o adolescentes cuya problemática central sea que presentan un cuadro que amerite una interconsulta con un área especializada en Salud Mental.

-Conflictiva Vincular: situaciones atendidas por el Servicio en las que el motivo principal de intervención sea una conflictiva vincular entre el niño/a o adolescente y alguno o varios de los integrantes del núcleo familiar. En este tipo de situaciones la magnitud de la problemática puede generar que el niño, niña o adolescente manifieste su voluntad de abandonar el hogar en el que convive, o bien, que sus cuidadores refieran no desear que éste continúe viviendo en el mismo.

-Deserción Escolar: suelen ser los organismos de educación quienes demandan respecto a esta problemática frente a las dificultades que tienen de abordar la situación de algún niño/a o adolescente que ha desertado del sistema de educación formal, o bien, que nunca ha sido incluido en él. Se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que el motivo prevaeciente sea la inclusión en el sistema educativo. Otra es

la situación en la que un niño, niña o adolescente a raíz de situaciones de violencia, abandono, adicciones o calle, etc., abandonó el sistema educativo, en este caso será alguno de estos últimos el Motivo a seleccionar, por ser central en la estrategia.

-DESC-Vivienda/Alimentos/ Educación/ Otros: situaciones que involucren niñas, niños y adolescentes que encuentren obstáculos en el acceso a sus derechos sociales, educativos o culturales. En estos casos el Servicio suele actuar de nexo entre la necesidad y el organismo, provincial o municipal, con competencia originaria para garantizar tales derechos.

-Ya institucionalizados-Pedido de Revinculación Familiar: aquellas situaciones de niñas, niños y adolescentes que ya se encuentran institucionalizados, generalmente bajo la Ley 10.067, y en las cuales las instituciones que los alojan requieren al Servicio determinadas acciones tendientes a lograr una revinculación con los referentes afectivos, con el objetivo de evaluar o promover el egreso de éstos.

-Ya institucionalizados-"Pedido de Reubicación": solicitudes de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, que tienen algún niño/a o adolescente alojado y que manifiestan su imposibilidad de continuar albergándolo.

-Otros: incluir en esta categoría todos aquellos motivos de intervención no considerados en el presente apartado y especificarlo en el campo de observaciones del legajo.

-Tipo de intervención: en esta variable hay que seleccionar la intervención que se realizó con el niño, niña o adolescente. En caso de realizar más de una intervención, lo cual es una situación habitual, se deberán cargar por separado una de ellas. Con el objeto de agilizar el trabajo administrativo, existe para cada tipo de intervención, un texto que aparecerá preconfigurado con los datos del niño, niña o adolescente en cuestión y con el formato adecuado según el tipo de intervención que se esté realizando.

Este texto tiene el formato de nota, planilla o formulario, según el caso, y sirve a fin de poder tener un registro inmediato de la intervención que se está realizando, con posibilidad de imprimirlo y, de este modo, adjuntarlo al legajo en papel, enviarlo al destinatario en caso de que sea una nota, firmar un acta con los involucrados en una situación, etc. Cada uno de estos textos, si bien aparecen con información ya preconfigurada, pueden modificarse según el caso concreto, agregando o quitando datos.

♦ Derivado por: esta variable resume como llegó la situación al Servicio, ya sea Local o Zonal, es decir, por pedido de quién. Cabe aclarar que en aquellos casos donde haya más de un derivador en juego, sólo se consignará aquello que le demanda al Servicio algún tipo de intervención. Las categorías de esta variable son:

♦ Presentación espontánea: se incluirán aquellas situaciones en las que el niño o alguno de sus referentes se presenta espontáneamente en el Servicio a fin de solicitar algún tipo de ayuda o acompañamiento, no

habiendo sido derivado por ningún otro efector ni en la actualidad ni en el pasado.

♦ **Servicio Local:** se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que se reciba en el Servicio un pedido de intervención por parte de un Servicio Local respecto de un niño, niña o adolescente. Se incluirán, por ejemplo: aquellas situaciones en las que un Servicio Local haya tomado conocimiento de una situación de posible amenazada o vulneración de derechos y el domicilio de los involucrados no pertenezca a su territorio de incumbencia.

Cuando un Servicio Local solicita intervención al Servicio Zonal con competencia en su territorio, debido a que la situación de una o varios niños, niñas o adolescentes excede las capacidades de resolución del mismo.

♦ **Servicio Zonal:** se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que se reciba en el Servicio Local o Zonal, un pedido de intervención por parte de un Servicio Zonal.

♦ **Poder Judicial:** los pedidos de intervención del Poder Judicial suelen provenir desde distintos organismos tales como: Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil, Juzgado Garantías del Joven, Juzgado de Familia, UFI, Asesor de Menores, Juzgado de Paz, Defensoría, Otros, dependiendo de las características del Poder Judicial en cada territorio. Las situaciones por las que se solicita intervención a un Servicio suelen ser de lo más disímiles, pero más allá de la naturaleza de la solicitud, por cada niño o niña que desde el Poder Judicial se solicite intervención,

la misma se deberá consignar a excepción de aquellas situaciones en las que la solicitud exceda las competencias del Servicio.

♦ Salud: los pedidos de intervención de este Ministerio pueden provenir desde distintos organismos efectores, a saber: hospitales (nacionales, provinciales y municipales), unidades de atención primaria, regiones sanitarias.

♦ Sistema de seguridad pública: se incluyen en esta categoría aquellos pedidos de intervención que se originan en algún organismo de seguridad. Se excluirán de esta categoría aquellas situaciones en las que Seguridad sea intermediaria entre Poder Judicial y el Servicio, dado que en este caso el ente derivador se consignará como Poder Judicial.

♦ Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (Nación) SENAF: por lo general son solicitudes de intervención para niños, niñas o adolescentes en los que desde dicho organismo ya se han realizado diversas intervenciones pero que, dado que los involucrados tienen domicilio en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, se solicita la intervención al Servicio Zonal o Local con competencia en dicho territorio.

♦ Consejo Niñez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: idem anterior.

♦ Centro de Prevención de las Adicciones (CPA): desde los CPA, se suele pedir intervenir al Servicio Local generalmente en aquellas situaciones en las que se vuelve necesario gestionar una vacante en una Comunidad Terapéutica para el alojamiento de un niño, niña o adolescente que no posee Obra Social.

◆ Organización No Gubernamental (ONGs): se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que desde instituciones conveniadas o no conveniadas, se solicite algún tipo de acción al Servicio Zonal o Local, vinculada a niños, niñas y adolescentes con amenazas o vulneración de derechos.

◆ Otros: se incluirán en esta categoría aquellos pedidos de intervención efectuados por derivadores no contemplados en los puntos anteriores.

◆ Derivados con anterioridad: se incluirán en esta categoría aquellas actuaciones en las que el Servicio se encuentra interviniendo y que ya han sido derivadas anteriormente, ah habiendo se registrado en su momento en ente derivado o cuando el mismo es inespecífico.

**PARTE V**  
**MARCO INTERPRETATIVO**

## CAPITULO 5

### Análisis de datos

#### 5.1. Análisis de datos cuantitativos.

Esta investigación se inició en el marco de desarrollo de la práctica correspondiente a la cátedra de Supervisión, asignatura del último año de la Licenciatura en Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata, realizada en el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescentes del Partido de Gral. Pueyrredón.

La posibilidad de insertarnos en dicha institución, concurriendo 20 horas semanales durante 8 meses, permitieron no sólo conocer la dinámica propia de la misma, sino también formular algunos interrogantes que posibilitaron la construcción de la problemática motivo de esta investigación.

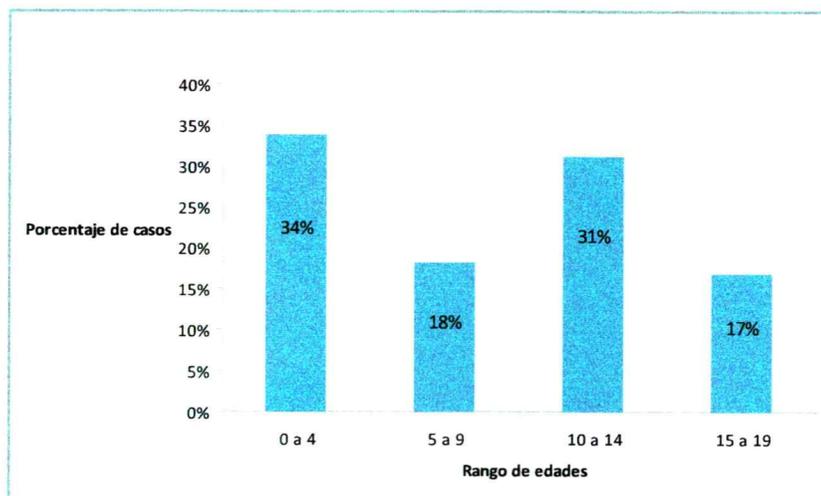
Como bien quedo expresado en el marco metodológico, para la presente investigación se utilizaron diferentes técnicas, tanto de la metodología cualitativa (entrevistas semi-estructuradas) como de la cuantitativa -recopilación y análisis de datos secundarios, operacionalización de conceptos teóricos en términos de variables, indicadores y categorías, procesamiento de datos relevados para luego

efectuar la elaboración de estadísticas de los mismos y análisis respectivo- , ya que la combinación de ambas favorecerá una mejor aprehensión del objeto de estudio y las problemáticas a conocer y analizar.

La fuente principal para efectuar el análisis de tipo cuantitativo, fue la lectura intencionada de legajos en los que se encuentran registradas las Medidas de Abrigo, permitiendo un tratamiento estadístico que se presenta a continuación.

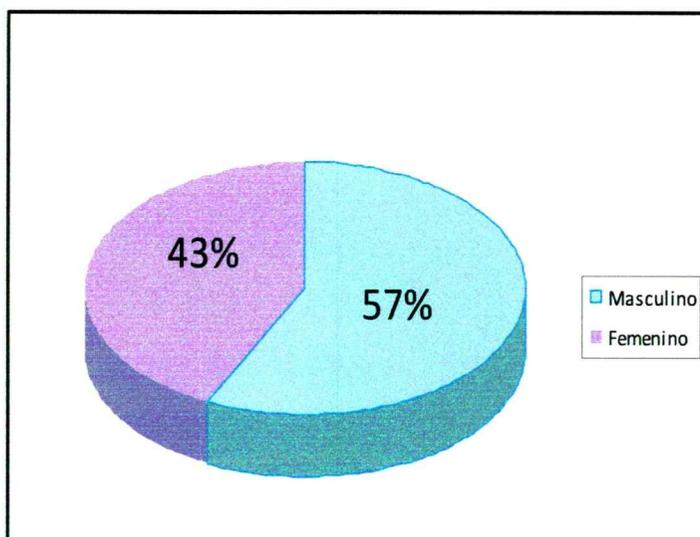
### 5.1.1. Gráficos.

Gráfico N°1. Edades de los niños/as o adolescentes que se encuentran bajo una Medida de Abrigo adoptada durante el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescentes<sup>170</sup> del Partido de Gral. Pueyrredón.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

Gráfico N°2. Distinción por sexo de los niños/as o adolescentes que se encuentran bajo una Medida de Abrigo adoptada durante el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón.

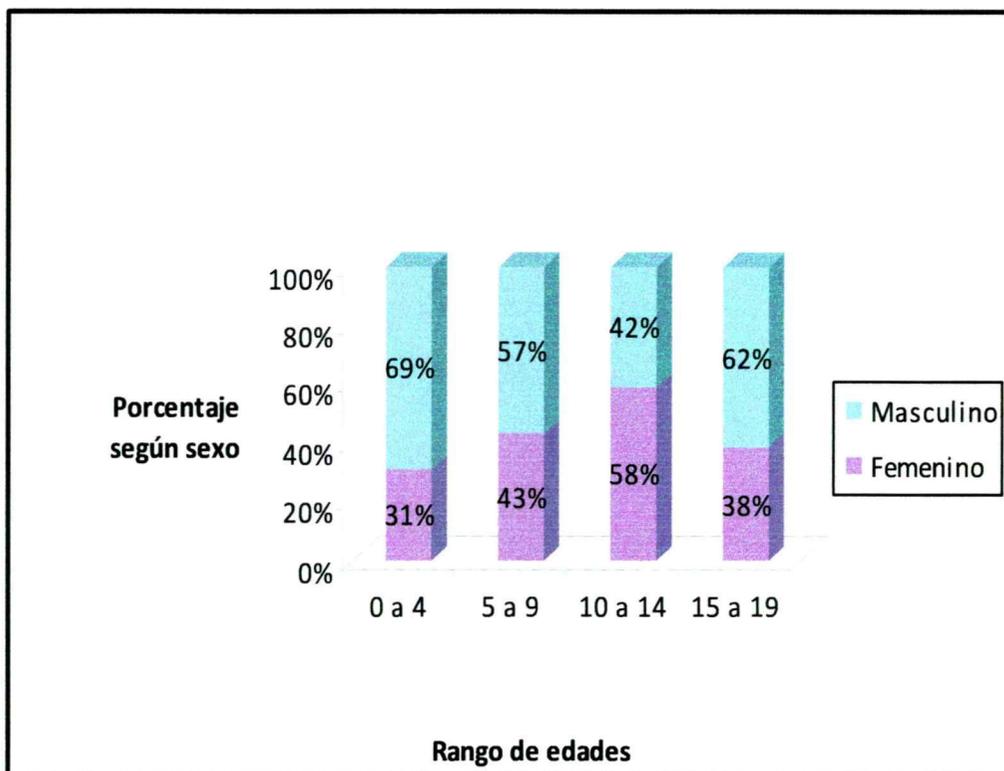


Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

<sup>170</sup>

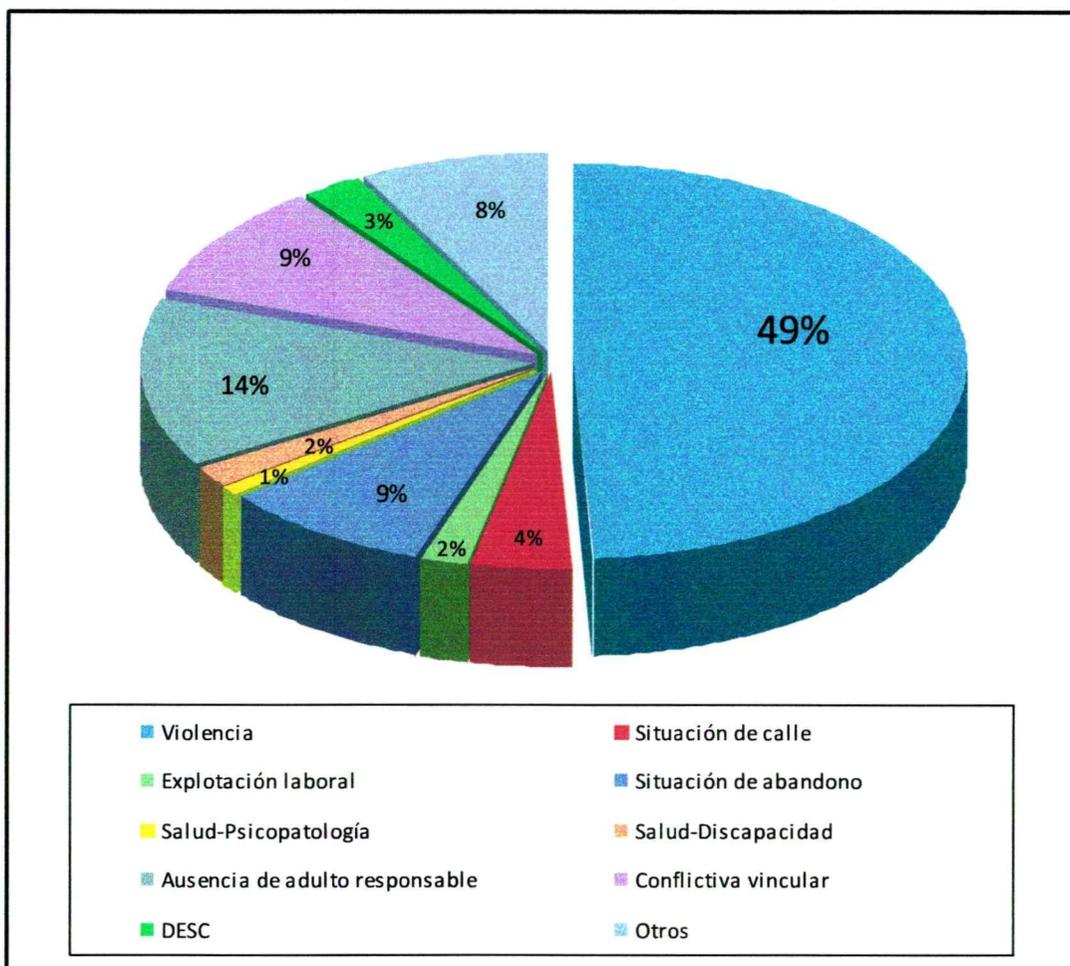
En adelante SZPD.

Grafico N°3. Distinción por sexo y edad de los niños/as o adolescentes que se encuentran bajo una Medida de Abrigo adoptada durante el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas

Grafico N°4. Clasificación de los motivos de la totalidad de las Medidas de Abrigo adoptadas en el Partido de Gral. Pueyrredón, en el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD con sede en la ciudad de Mar del Plata.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

En relación a la identificación de las problemáticas, cabe aclarar que fue utilizada la clasificación extraída del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A).

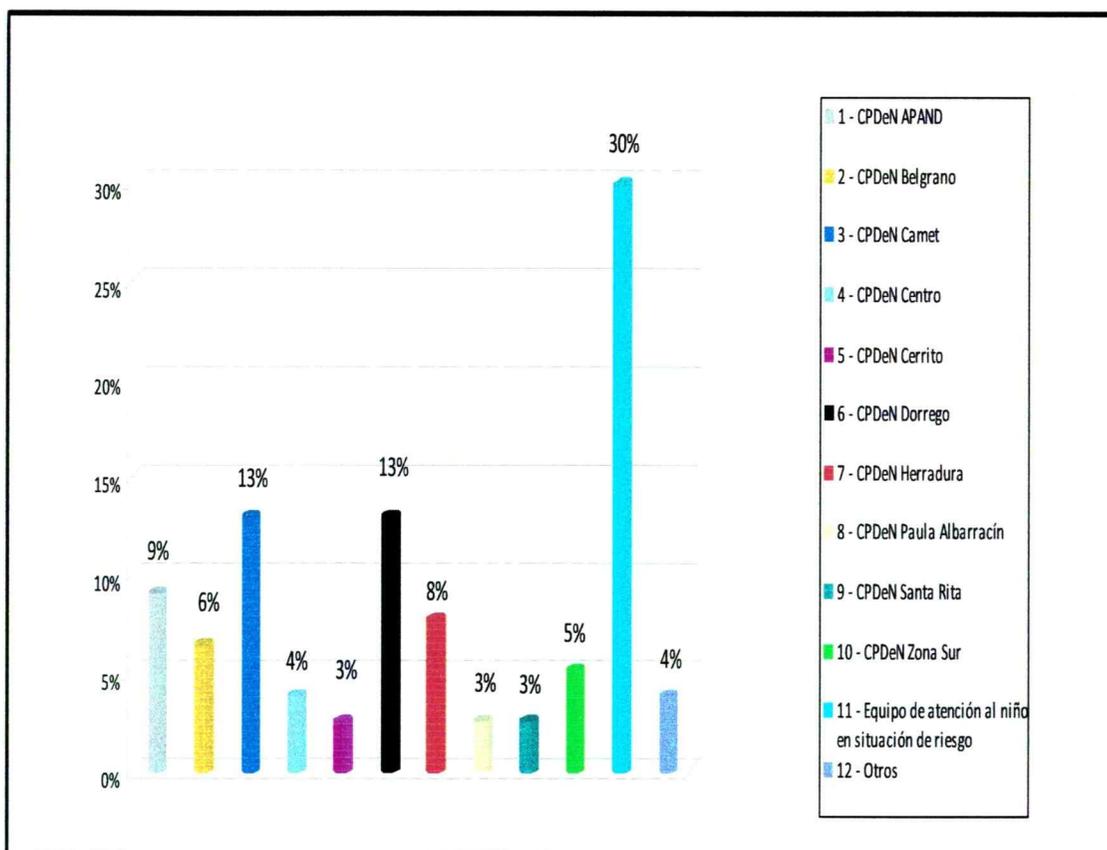
El motivo más frecuente por el que fueron dispuestas las Medidas de Abrigo, que suponen la separación del niño, niña y adolescente de su ámbito familiar de origen, ha sido “Violencia”, representando un 49%.

Esta problemática comprende diversos modos de violencia hacia el niño como: maltrato físico (7 casos), maltrato emocional o psicológico (10 casos), abuso sexual (5 casos), negligencia (18 casos) y los que no se especifica que tipo de maltrato o de violencia se ejerce sobre el niño fueron considerados como casos dentro del término de violencia en general (17 casos).

Cabe aclarar que en cuanto a la categoría "Otros", esta incluye aquellos motivos que no están identificados en la clasificación del R.E.U.N.A, según la lectura que se realizó de los casos al momento de relevarlos como pueden ser: adicciones y discapacidad psíquica de los padres, que fueron especificados como motivos de disposición de Medidas.

Por otro lado, si bien las situaciones problemáticas motivo de disposición de una Medida de Abrigo, están encasilladas bajo una sola categoría, cabe destacar que todas involucran a niños/as y adolescentes que encuentran vulnerados sus derechos y en la mayoría de los casos también encuentran obstáculos en el acceso y cumplimiento a sus derechos sociales, educativos y/o culturales (DESC).

Gráfico N° 5. Organismo que dispone la Medida de Abrigo adoptada durante el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

Como se puede observar en el gráfico que antecede, la institución que mayormente intervino en la adopción de Medidas de Abrigo durante el período en estudio, fue el Equipo de Atención al Niño en Situación de Riesgo<sup>171</sup> con un 30%. Cabe destacar que al ser medidas tomadas por este servicio de atención en la emergencia, los casos han sido derivados

<sup>171</sup>

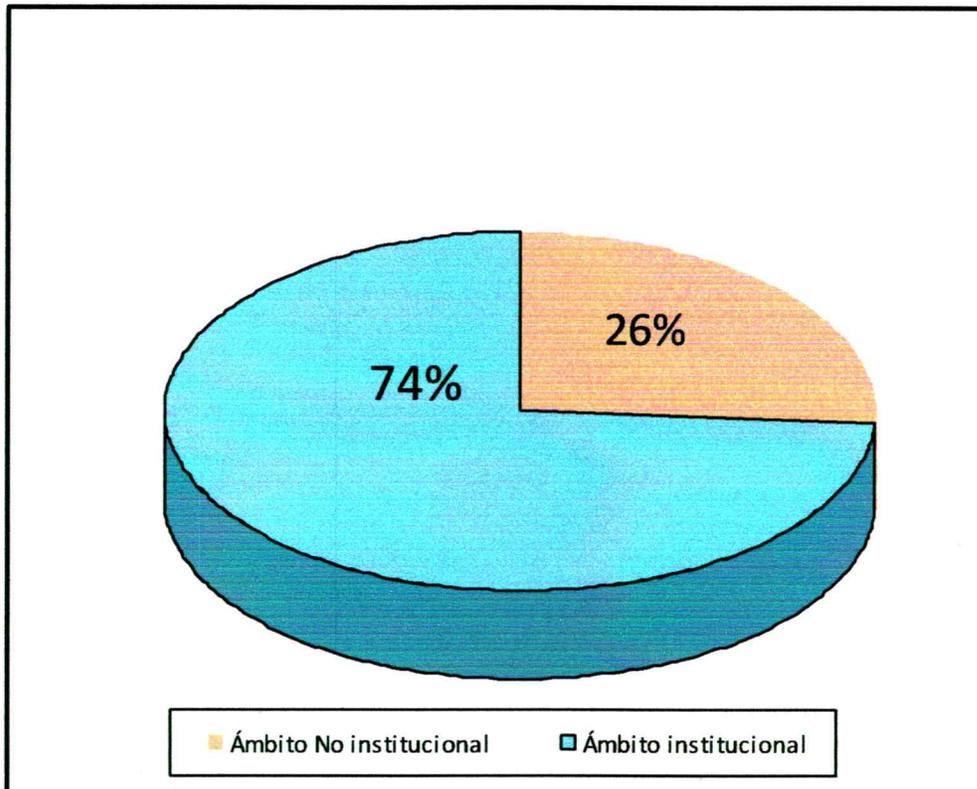
En adelante EANSR.

a los CPDeN según la zona correspondiente al domicilio del niño/a o adolescente de referencia, dando a su vez aviso al Servicio Zonal.

En segundo lugar le siguen, representando el 13% respectivamente, el Centro de Protección<sup>172</sup> de Derechos del Niño/a y Adolescentes Camet y Dorrego.

La categoría “Otros” hace referencia a aquellos casos en donde la medida se tomo en otra localidad, pero que cumplieron la prorroga de la medida en un Hogar de Mar del Plata, motivo por el cuál fueron consideradas dentro de la muestra de nuestra investigación.

Grafico N° 6. Ámbito de cumplimiento de la Medida de Abrigo.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

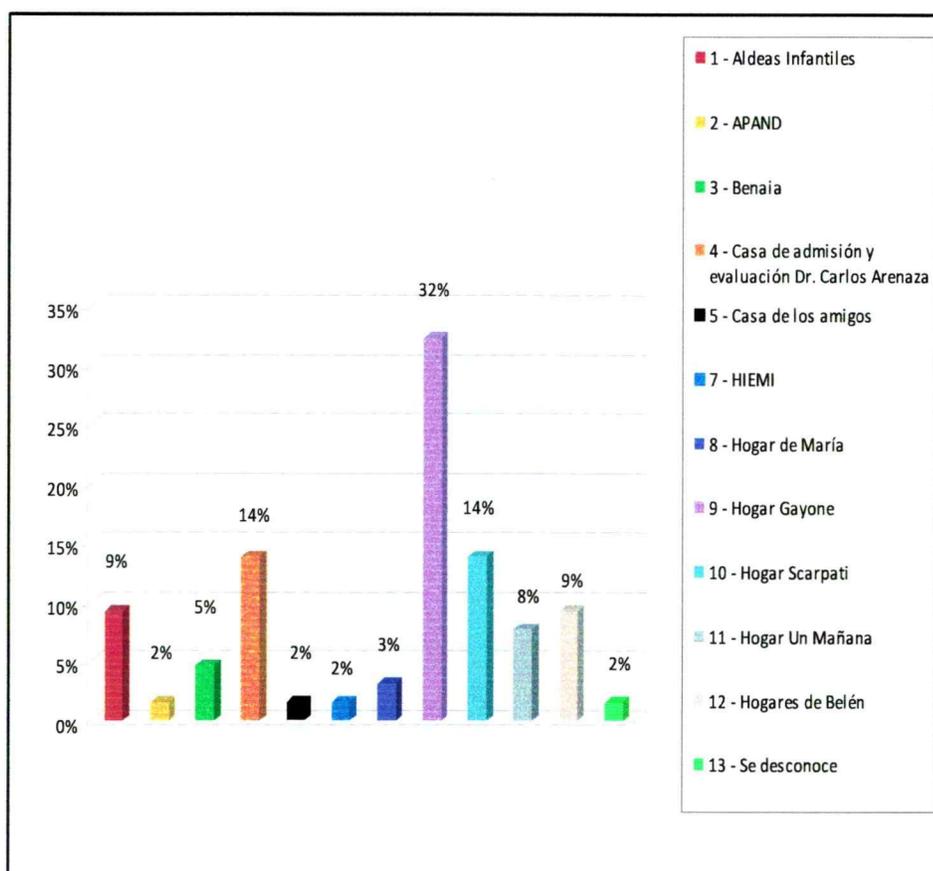
<sup>172</sup> En adelante CPDeN.

En el anterior gráfico se representa el ámbito donde el niño/a o adolescente cumplió la Medida de Abrigo, siendo el Institucional el lugar donde mayormente se efectiviza las mismas, representando un 74%. Una de las razones por lo cuál sucede esto es que en muchos casos los niños no cuentan con un adulto responsable, una red familiar o vincular de sostén y atraviesan por conflictivas vinculares con su grupo de convivencia, lo que lleva a la adopción de la medida en un ámbito institucional.

Cabe aclarar que el ámbito No Institucional comprende -en nuestro estudio en particular- casa de vecinos y familia ampliada, pudiendo ser casa de tíos y abuelos. Dicha categoría representa el 26% de los casos: 3 niños en casa de vecinos, 3 en casa de tíos, 1 en casa de abuela, 13 no se especifica con que familiar se encuentran a cargo y 3 que cambiaron al ámbito familiar a partir de la prorroga.

En el siguiente gráfico, se especificará cada institución en las cuales los niños/as o adolescentes cumplen las Medidas de Abrigo.

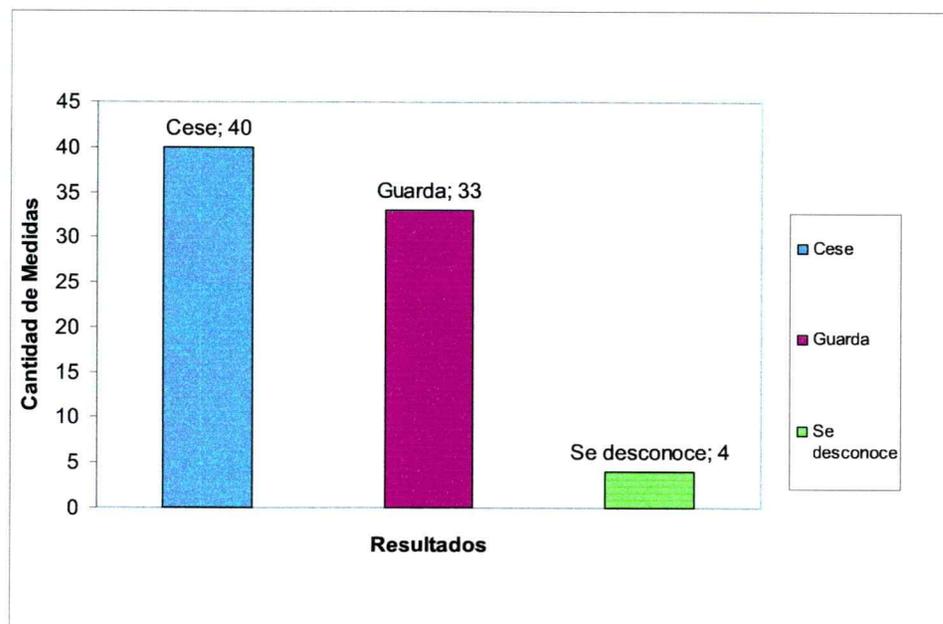
Grafico N° 7. Instituciones donde el niño/a o adolescente cumple la Medida de Abrigo.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

En el análisis anterior al observar que el mayor porcentaje lo representa el Ámbito Institucional como lugar de cumplimiento de la medida, en este gráfico se señala específicamente cual es cada institución. Del 74% que representa este ámbito, con el 32% se destaca el Hogar Gayone, siguiendo con el 14% Casa de Admisión y Evaluación Dr. Carlos Arenaza al igual que el Hogar Scarpatti, como las instituciones en donde mayormente se los niños/as o adolescentes se encontraron cumpliendo una Medida de Abrigo.

Grafico N°8. Resultado de las Medidas de Abrigo adoptadas en el Partido de Gral. Pueyrredón en el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD con sede en la ciudad de Mar del Plata.



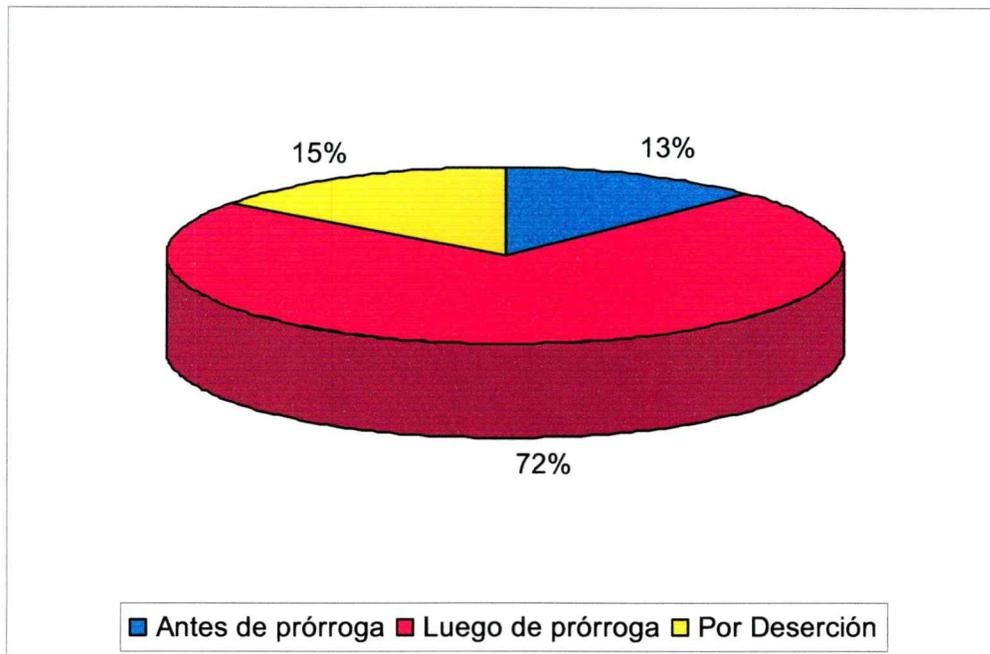
Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

En este gráfico se representa el desenlace de la adopción de la Medida de Abrigo, según la información registrada en los legajos de cada niño/a o adolescente al momento del relevamiento.

Se observa que la mayoría de las Medidas, 40, finalizaron con el Cese de la misma y 33 Medidas concluyeron en Guarda. En los siguientes gráficos se especificarán detalladamente.

La categoría "Se desconoce" refiere a las Medidas en que sólo consta la adopción de la misma sin saber su desenlace, es decir, se desconoce o no consta información en legajo si hubo prórroga, cese o guarda. Esto puede deberse a que no se han presentado en tiempo y forma (según lo establecido por la ley) la prórroga, el cese, o lo que hubiese sucedido con dicha medida.

Grafico N°9. Medidas de Abrigo que finalizaron en Cese, en el Partido de Gral. Pueyrredón en el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD con sede en la ciudad de Mar del Plata.



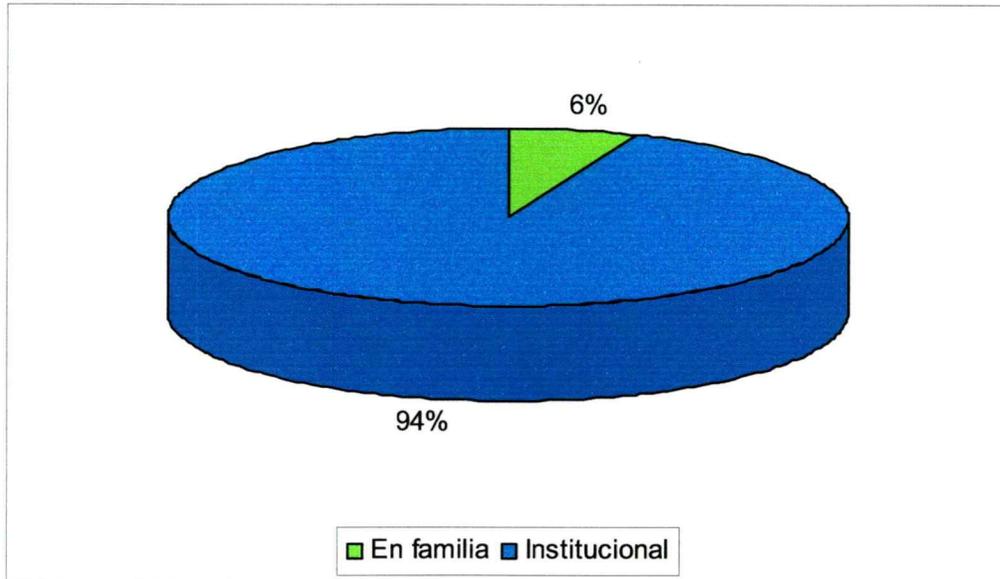
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

En relación a los 40 Ceses, el 72% (o 29 Medidas) cesaron luego de haberse cumplido la prórroga de la Medida (según lo estipulado por la ley 13.298: 30 días en primer instancia, prorrogables por otros 30 más por única vez).

El 15% de los Ceses (6 Medidas) ocurrieron por Deserción (término utilizado en reemplazo del concepto “fuga” del antiguo enfoque), es decir, se refiere a los casos en que los niños/as o adolescentes abandonan por propia voluntad la institución en la cual cumplían la Medida.

El 13% (5 Medidas) corresponde a Medidas que cesaron una vez culminado o dentro del plazo de los 30 días.

Grafico N° 10. Medidas de Abrigo que finalizaron en Guarda, en el Partido de Gral. Pueyrredón en el periodo mayo-noviembre de 2009, registradas en el SZPD con sede en la ciudad de Mar del Plata.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de legajos registrados en el SZPD del Partido de Gral. Pueyrredón sobre un total de 77 Medidas de Abrigo adoptadas.

El 94% de las Medidas que finalizaron en Guarda, 31 corresponden a Guarda Institucional, mientras que el 6% lo representan 2 Guardas en familia, es decir que se otorgaron a algún miembro de la red familiar del niño/a o adolescentes.

## 5.2. Análisis de datos cualitativos.

### 5.2.1. Datos recolectados de las entrevistas.<sup>173</sup>

Este trabajo de investigación, de tipo exploratorio-descriptivo, tiene un diseño que se apoya en la producción y análisis de datos estadísticos, priorizándose un diseño de tipo cuantitativo.

Sin embargo, para complementar la información relevada y realizar aportes que enriquezcan la investigación y resulten de utilidad, se diseñó un protocolo de entrevista semi-estructurada para tal fin.

A través de las entrevistas realizadas a la coordinadora del SZPD, referentes del EANR, equipos técnicos de CPDeN APAND, Dorrego, Centro, y referentes de Hogares Juveniles APAND, se presentan a continuación aquellos puntos de vista que resultaron desde el relato, más afines, con ciertos puntos en común, para poder efectuar una exposición de los mismos.

Con respecto a lo que se opina sobre la nueva legislación de infancia, en general, es que la ley 13.298 es mejor que la anterior porque se trabaja con la familia tratando de resolver el problema dentro de ese ámbito, se intenta no revictimizar al niño y evitar la institucionalización.

Acuerdan también en que es positivo el cambio de considerar al niño como sujeto y no como objeto; además se coincide en que la nueva Ley, a comparación de la Ley de Patronato, apunta a que todos los

---

<sup>173</sup> Cabe destacar que aquellas frases o palabras encerradas entre comillas son copia textual de las expresiones de los entrevistados.

efectores participen en la resolución del problema, es decir en forma conjunta, horizontalmente (corresponsabilidad).

En todos los casos se destaca que los referentes del sistema opinan que la ley está, pero no se implementa, enuncian que faltan recursos y programas.

También hay consenso en que implica todo un cambio de paradigma, antes el Estado, la figura del Juez, decidía sobre todo. Ahora existen múltiples actores, por lo que se trata de coordinar las acciones para que todos participen en la resolución del problema, tiene que ver con como y quien la interpreta.

Desde los diferentes CPDeN se manifestó que, la nueva ley implica intervención, pero que a veces no está disponible todo el personal para ello. Consideran que los programas son escasos y por ello la sensación desde los equipo es que “se trabaja sobre la nada, sobre un vacío”.

En cuanto a las modificaciones en los procedimientos de intervención de la actual ley, lo equipos entrevistados coinciden en que hay diferencias respecto a los realizados con la antigua Ley de Patronato, como son: en la resolución del problema todos los efectores del nuevo sistema deben tomar parte (aunque se reconoce que la responsabilidad es lo que más cuesta), el trabajo en conjunto, articuladamente, en forma interdisciplinar y buscando una horizontalidad en la intervención.

Otro de los cambios que se evidencian es que antes se judicializaba la situación problemática del niño, ahora se fomentan otras instancias previas (por ejemplo si algún adulto lo puede proteger se evita que vaya a una institución).

Para todos los entrevistados con el nuevo sistema se tiene más autonomía como equipo para decidir -antes las decisiones se centralizaban en la figura del juez-, ahora la responsabilidad de las decisiones al momento de intervenir recaen directamente sobre ellos, sin embargo en muchos casos, se sigue sin asumir esa responsabilidad compartida entre los agentes intervinientes.

Si bien son notables los cambios antes mencionados, ciertas prácticas profesionales del antiguo régimen persisten en cuanto a las formas de intervenir o proceder debido a lo arraigado que quedo el enfoque de Patronato.

En cuanto a las problemáticas más recurrentes como motivo de disposición de una medida, si bien son varias las causales, las principales son: abandono y violencia en sus diferentes formas: abuso, negligencia extrema, maltrato físico.

En referencia a la medida de abrigo se cree que hay que agotar todas las estrategias para la resolución de la situación problemática antes de adoptarlas y deben tener carácter provisorio. Se considera que en general son efectivas en cuanto instrumento que protege al niño por medio de las mismas ante situaciones de vulneración de derechos concretas.

Consideran que en realidad no es una solución, es una medida temporaria para paliar la situación, si se ve así es efectiva para la protección del niño. Pero, a veces, cuando son situaciones extremas estas medidas se convierten en lo cotidiano del niño, y los padres se podría considerar que aparentemente también se acostumbran y le es

“cómodo” que el niño esté en otro lado. O, que tal vez no saben como poder recuperar a sus hijos frente a una institución que “culpabiliza” y/o “señala” a los padres en su desempeño.

En cambio para los referentes entrevistados del Hogar Juvenil Apand, significó un cambio de título, en la denominación, porque la idea de reintegrarlo a la familia es lo mismo, la tarea es igual.

Uno de los equipos añade la importancia de la medida como un instrumento que resguarda el accionar del profesional “que es el que firma, y el que saca a la criatura”. Por otro lado, se cuestionó, los plazos estipulados para la medida, ya que en general son acotados para resolver situaciones problemáticas que han llevado a la adopción de estas, motivo por el cuál se suele llegar a una guarda.

En cuanto a las modalidades de intervención del equipo de trabajo de los CPDeN: se recepciona las situaciones por derivaciones, por oficio o por demanda espontánea, luego se hace una citación a la persona y se toma entrevistas según la situación de que se trate. A veces se toman entrevistas con otros profesionales e instituciones referentes, según el caso (por ejemplo la escuela). Se trabaja con todos los servicios e instituciones con los que cuenta el barrio.

Las entrevistas se realizan en conjunto, se discute todo entre los miembros del equipo siempre que sea posible, diferenciando las actividades o tareas que son competencia específicas de cada profesión - por ejemplo las cuestiones legales, serán específicas de los abogados, las cuestiones de personalidad de los psicólogos y las de gestión de recursos, visitas domiciliarias, informes, etc. de los Trabajadores Sociales.

Desde cada CPDeN se trabaja sobre la situación de la persona y su entorno, se trata de articular con otras instituciones o instancias, según las particularidades de cada caso. Se realiza un sondeo de la red sociofamiliar para buscar un referente que pueda apuntalar, y en base a cada situación, ya que son diferentes, se van generando las estrategias.

A diferencia de esta forma de intervención, la del EANSR se basa en la emergencia, debiendo derivar el caso y no pudiendo realizar seguimientos de los mismos.

El SZPD tiene como funciones, básicamente, la comunicación de las medidas que se adoptan a la instancia judicial, el seguimiento de los casos, y de ser necesario plantear alternativas de estrategias distintas a las planteadas o llevadas a cabo por los CPDeN para la resolución de problemáticas.

Las limitaciones que se encuentran en la intervención, tienen que ver con lo referido a las falencias para la implementación de la ley, se siente la falta de programas, ausencia de dispositivos, recursos, de una política concreta. “Se trabaja en un vacío”. También se resalta la existencia de actores que todavía se resisten al nuevo sistema y cambio de paradigma.

La ausencia de referentes familiares -en algunos casos- preocupa y se plantea como otra de las limitaciones para la intervención, ya que hace más difícil abordar las situaciones, según los dichos de los entrevistados en la mayoría de las situaciones no se cuenta con una red ampliada que sirva como contención para el niño/a o adolescente.

La posibilidad con la que se cuenta a la hora de la intervención es el recurso humano, “gente con ganas de hacer cosas”. El trabajo en equipo es otra posibilidad, trabajar con todos los efectores coordinadamente y complementarse; trabajar desde la comunidad, en la red del barrio, con una red de servicios.

### 5.2.2. Análisis de las entrevistas.

Según los puntos de vista expuestos anteriormente, extraídos de las entrevistas llevadas a cabo, se efectuará a continuación una interpretación de lo realizado.

En cuanto a las modificaciones que incorpora el nuevo paradigma, podemos destacar como positivo la participación conjunta de los profesionales como equipo en la resolución de los problemas no dejando todo en manos del juez, evitando la judicialización de las problemáticas, y proponiendo -a partir de la ley 13.298- un modelo de hacer distinto del establecido por la ley del Patronato.

Si bien el formato de la ley desde lo escrito, nos parece acertado, bien planteado para crear un nuevo sistema, consideramos que los elementos y recursos indispensables son escasos para que la sostengan y permitan su funcionamiento, por encontrarse en un proceso de transición. Se hace difícil trabajar en lo cotidiano sin recursos (tanto económicos, humanos, profesionales, etc.), o sin información de aquellos que están en funcionamiento y no se conocen, entre otras cosas.

Desde nuestro punto de vista y analizando los dichos extraídos de las entrevistas, la ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes representa un cambio sumamente importante por lo que implica considerar al niño como sujeto de derechos y por el tipo de intervención que propone.

También observamos como falencia que debido a la complejidad de las problemáticas, motivo de adopción de una medida de abrigo, no es posible trabajar desde la “raíz” del problema (por ejemplo desde programas que apunten a la prevención).

Con respecto a las Medidas de Abrigo, adherimos a la consideración de que si esta es utilizada para garantizar la protección de los niño/as y adolescentes es un dispositivo efectivo.

En cuanto a la modalidad de intervención de los equipos técnicos de los CPDeN entrevistados, creemos que la riqueza de esta ley tiene que ver con la interdisciplina, con trabajar no desde la focalización, sino desde integrar todos los saberes y tomar una decisión al respecto. Consideramos que estos cambios que surgen con la nueva ley exigen nuevas y/o diferentes prácticas profesionales.

Sin embargo, en el caso de los referentes del Hogar entrevistado la ley no implico un cambio de visión a la hora de trabajar, por estar acostumbrados a ser simples receptores de las Medidas adoptadas.

**PARTE VI**  
**CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta la temática que dio origen a la presente investigación y los aspectos desarrollados, se elaboraron las siguientes conclusiones, que a continuación se exponen:

En el marco teórico, en primera instancia, se caracterizó el contexto socio-histórico de Argentina desde el siglo XIX en adelante, en relación a la infancia, desde una perspectiva historiográfica que favoreció la definición del contexto político, económico y social, donde se define la representación social de la infancia.

Es así que afirmamos que, en nuestro país, cada momento histórico tuvo un particular modo de concebir a la infancia, construyendo significados sociales sobre lo que debe ser, su evolución esperable, normal y lo que realmente sucedía.

Siguiendo a Susana Torrado, a fin de ordenar la explicación, se dividieron los períodos históricos de acuerdo a los siguientes modelos de acumulación:

- modelo agroexportador (1870-1930), surge la preocupación por la infancia marginada, traduciéndose en iniciativas que buscaban salvar, regenerar y reeducar a estos niños, creando espacios cerrados que limiten la libertad de la calle, que corrijan las desviaciones (institutos de menores, reformatorios, asilos religiosos). Los dispositivos de intervención se caracterizaban por ser principalmente moralizantes, de control social, disciplinadores;

- el modelo industrializador (1930-1976): etapa justicialista (1945-1955) y etapa desarrollista (1955-1976), se produce un quiebre en la producción discursiva sobre la infancia con la irrupción del peronismo en

la escena política y social del país, que articula su visión de la infancia con la construcción de un nuevo Estado-nación, con la continuidad de una cultura política emergente y con la conformación de una sociedad integrada a partir de la justicia social;

- durante el modelo aperturista (1976-2003), el área menores vive uno de los periodos más difíciles como consecuencia del Proceso de Reorganización Nacional y los vaivenes políticos de la época. En la década de los 80, los efectos de las políticas de ajuste y la crisis del Estado Social agudizan las condiciones de la infancia dando lugar al surgimiento de nuevas situaciones problemáticas. Paralelamente surgen movimientos que defienden la idea del niño como sujeto de derecho y en contra de las prácticas arbitrarias y discriminatorias a las que daba lugar el enfoque de la situación irregular. Se comienzan a ratificar pactos y tratados que protegen a la niñez y a la adolescencia, como la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que introduce la base jurídica de una nueva relación entre los niños/as y adolescentes con el Estado y la sociedad.

Sin embargo, durante esta década, la práctica jurídica sobre la niñez se sostenía bajo la ley de Patronato de Menores, lo que genera un periodo de contracción jurídica entre dos enfoques sobre la infancia, que se oponen. Es recién en el año 2005, a través de la promulgación de la ley 13.298 cuando surge el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescentes, como superador del enfoque tutelar.

A continuación, en una segunda parte, en el marco normativo, se profundizaron los aspectos referentes al enfoque tutelar o de la situación irregular, en qué consiste la ley de Patronato y la transición que se produce hacia otro enfoque, el de derecho. De este último se hizo hincapié en el SPPD, en que consiste, su objeto, los principios e instrumentos legales que lo sostiene. Se expuso que se entiende por este nuevo enfoque, y por último se especificó uno de los instrumentos de la nueva legislación sobre infancia, como son las Medias de Protección de Derecho.

En la parte metodológica del trabajo se explicó en qué consistía el mismo, siendo de tipo exploratorio descriptivo, ya que se intentó tener un cuadro de situación del objeto de estudio: las Medidas de Abrigo registradas en el SZPPD de la ciudad de Mar del Plata durante el periodo comprendido entre mayo-noviembre de 2009.

Se combinaron técnicas tanto de la metodología cuantitativa como cualitativa, que favorecieron la aprehensión de dicho objeto de estudio, a través de la lectura y análisis de legajos, relevamiento de las Medidas adoptadas en dicho periodo, como también entrevistas a referentes responsables de la implementación del nuevo Sistema de Promoción Integral de los Derechos de los niños/as y adolescentes.

La parte empírica no se pudo efectuar con toda la rigurosidad científica que se requiere porque hay irregularidades en el sistema de registro de las problemáticas, e inconsistencias que devienen de la ausencia de documentación, o documentación que se encuentra inconclusa o incompleta en los legajos. Esas situaciones son las que

hacen que este trabajo este planteado en una etapa exploratoria descriptiva, en donde se quiere abordar un fenómeno nuevo, que deviene de la aplicación de la nueva ley de niñez en un contexto de transición entre los dos enfoques. Por ello, varias cuestiones las plantearemos como parte de las sugerencias o recomendaciones propuestas para futuras investigaciones referidas a esta temática.

En la cuarta parte del trabajo, el marco referencial de la experiencia, se conceptualizaron las categorías, dimensiones, conceptos, variables e indicadores considerados vertebrales para la investigación. Ellos son: Infancia y familia -consideración e importancia de ambas-, Medidas de Protección de Derecho, competencias y alcances de los organismos involucrados en una Medida de Abrigo y las problemáticas consideradas como motivo de disposición de una medida -siguiendo criterios establecidos en el R.E.U.N.A, como son las diferentes formas de violencia, situación de calle, de abandono, conflictiva vincular, entre otras.

En el siguiente marco, el interpretativo, se realizó el análisis de los datos cuantitativos a través del procesamiento estadístico de los datos obtenidos para dar cuenta de los mismos, reflejados en diferentes gráficos. Como así también se realizó un análisis cualitativo a través de los datos obtenidos en las entrevistas realizadas.

El presente trabajo se planteó como objetivo general: explorar las Medidas de Abrigo registradas en el SZPPD del partido de Gral. Pueyrredón durante el periodo mayo-noviembre de 2009, para conocer el uso de las mismas como dispositivo de intervención.

Dado dicho objetivo, podemos sostener que las Medidas de Abrigo constituyen un dispositivo propio del enfoque de derecho, ya que pretenden resguardar al niño ante una situación de vulneración de sus derechos, evitando la judicialización, considerando el interés superior del niño/a o adolescente, privilegiando el trabajo con su familia o entorno para que la medida sea la última instancia a la que se recurra. Todo niño, independientemente de sus condicionamientos de clase, debe ser considerado un sujeto activo en la intervención, un sujeto que reflexione, decida, demande y que tenga protagonismo en la intervención.

Del análisis de los datos cuantitativos correspondiente a las 77 medidas relevadas cabe destacar las siguientes conclusiones: en el periodo de estudio la violencia fue el principal motivo por el cuál se adoptó una medida de abrigo, en sus diversas manifestaciones como son, abuso sexual, maltrato físico, emocional o psicológico, negligencia. El principal organismo encargado de adoptar la mayoría de las medidas fue en Equipo de Atención al Niño en Situación de Riesgo, destacando que es quien interviene en situaciones de emergencia y en la urgencia. El ámbito de cumplimiento de las medidas es mayoritariamente el institucional, generalmente la permanencia es por un largo tiempo en la institución, siendo el Hogar Gayone la institución a la que más niños ingresaron en el periodo de estudio. Por último, con respecto a los resultados de las medidas se puede concluir que el cese se da en la mayoría de los casos, destacando que esto sucedió, en general, luego de la prorroga. Con un porcentaje cercano le siguen aquellas medidas que finalizaron en la disposición de una guarda institucional.

La institucionalización de los niños/as o adolescentes tiene un impacto negativo en ellos, ya que en muchos de los casos antes mencionados, la indefinición de las situaciones, la prolongación desmedida en el tiempo de la permanencia de niños/as o adolescente en instituciones u hogares, implican consecuencias negativas como son el debilitamiento de los lazos familiares y/o de sus referentes afectivos, entre otras.

Por este motivo también se cuestionan los plazos estipulados por la ley, ya que en general, en la práctica, son acotados para resolver situaciones problemáticas complejas y, en muchas ocasiones, derivan en la permanencia del niño en una institución bajo una guarda una vez finalizado el tiempo de la medida de abrigo, siendo por tiempo prolongado, sin posibilidades de egresar (con su grupo familiar o red ampliada) o sin definición de la situación.

En cuanto a la lectura crítica del material bibliográfico recopilado y utilizado y del análisis de la totalidad de los datos recogidos se pudieron extraer las siguientes consideraciones, tratando de mostrar las rupturas y continuidades, es decir qué es lo que cambió con el nuevo SPPD, que es lo que se sigue perpetuando del antiguo enfoque, como así también limitaciones y posibilidades para la intervención:

Se pueden mencionar como aspectos obstaculizadores la resistencia a la modificación por parte de algunas instituciones, de prácticas acordes a la ley 13.298, cierta dificultad en la comunicación, articulación y armado de estrategias entre algunos de los efectores que intervienen en una misma situación, para su abordaje integral. Sigue

teniendo un fuerte peso la búsqueda del “encierro”, “ubicación” o “internación” de los niños, como la única solución posible o salida; porque no se buscan, no se conocen o encuentran otras alternativas o formas para lograr transformar las situaciones problemáticas. Hay dificultad para comprender la complejidad que implica abordar nuevas estrategias ante problemáticas que son multicausales y que requieren de una respuesta diferente e inmediata.

Se suma, en algunos casos, la falta de recursos de tipo profesional, material, institucional (como por ejemplo, equipos que funcionan sin la totalidad de los profesionales), entre otros. Esto hace que exista preocupación y situaciones de incertidumbre en los equipos técnicos profesionales, generando dificultades para el abordaje de los casos y el sostenimiento de los programas establecidos en la Ley 13.298 (de defensa de derechos, becas y subsidios, de orientación y apoyo, etc.) para proteger, prevenir, resguardar y reestablecer los derechos de los niños/as y adolescentes.

Los límites y obstáculos a la hora del abordaje de la situación están relacionados con los plazos estipulados por la ley, existe una tensión entre lo que la ley dice y lo que ocurre, ya que el tiempo que se establece para intervenir muchas veces resulta insuficiente debido a la complejidad de las situaciones problemáticas, dada la multicausalidad de factores que las atraviesan, que llevan a la adopción de la medida y que hace que muchas veces se tenga que adoptar una guarda porque no quedan otras opciones; como así también el aspecto burocrático y administrativo dificultan el cumplimiento de los plazos de acuerdo a la ley vigente.

Otro aspecto obstaculizador para la intervención se encontró, en algunos casos, en el trabajo con la familia, ya que se busca esto pero no siempre es posible, algunas familias no dan sostén, son familias que tienen problemas múltiples. Esto hace que se requiera tener un enfoque que reconozca este nivel multiproblemático, generando dispositivos de intervención con un nivel de intervención que sea transversal.

Surgen y se hacen necesarias por lo tanto, nuevas prácticas profesionales de intervención, considerando la riqueza de la nueva ley que tiene que ver con cuestiones como la intervención interdisciplinar, con trabajar no desde la focalización sino desde la integración de todos los saberes y actores que se desempeñan en el campo de la niñez y adolescencia, fomentar la corresponsabilidad y horizontalidad.

En cuanto a lo que permanece y lo que cambió en las instituciones en esta etapa de transición, se deben develar las formas de resistencia, en tanto continuidades, superposiciones, ambigüedades y contradicciones, del paradigma tutelar aun vigente en los dispositivos de intervención social, para permitir iniciar un proceso reflexivo y fundado que deleve e interpele los hilos invisibles que sujetan aun, las intervenciones sociales al anterior modelo, y que impiden los procesos de consolidación de las practicas profesionales.

Al derogarse la antigua ley de patronato, se revierte la modalidad de intervención estatal en el campo de niñez y adolescencia, generándose cambios y reacomodamientos de todos los actores que se desempeñan en el mismo. El avance a nivel normativo requiere aun de transformaciones político-sociales que favorezcan prácticas que instalen

definitivamente al niño/a y adolescente como sujetos plenos de derechos. Pero reconocemos que esto es un proceso que implica nuevas formas de pensar, nuevas reglas de juego que debe hacer frente a modalidades de intervención arraigadas desde hace muchos años y demandas que reclaman fórmulas de corte tutelar para proteger a los niños, ya que la cultura paternalista y de tutela sigue teniendo fuerte peso.

En este contexto se hace necesaria una profunda reflexión y discusión que permita apropiarse de los cambios, apuntando a que éstos no terminen disolviéndose en viejas instituciones “modernizadas” que encubran prácticas ya conocidas que han atentado contra una verdadera protección integral de niños/as y adolescentes. El cambio de enfoque hacia la infancia fue acompañado recordemos por un cambio del modelo de Estado y de acumulación económica.

La motivación de conocer, aproximarnos, explorar, estudiar y describir un instrumento creado e implementado por el SPPD, las Medidas de Protección Especial, de Abrigo, o Excepcional de Derechos, surgió del interés por mostrar la importancia de las mismas como herramienta para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías de los niños/as y adolescentes. Implica un cambio fundamental en la visión de la sociedad, se deja de mirar al niño como un objeto de tutela por parte del Estado, objeto de protección judicial, para pasar a ser considerado un sujeto, una persona con derechos exigibles ante la ley. Por lo tanto, se está marcando claramente una nueva forma de intervenir.

Sin embargo, a pesar de este cambio de visión y del nuevo enfoque hacia la infancia, hay cosas que perduran, porque están sostenidas ideológicamente, ya que estamos ante un sistema en construcción permanente. Es necesario por ello reflexionar, conocer, reconocer socialmente las problemáticas por la que la niñez transcurre (situaciones que son cada vez más expuestas y conflictivas), para poder debatir soluciones. Construir espacios de análisis que permitan identificar los problemas y acordar criterios de intervención de mayor amplitud.

Consideramos además para el logro de lo anteriormente dicho, que se hace necesaria la incorporación en la producción académica-teórica, en nuestra formación académica, del paradigma de la protección integral, y en la dimensión política, la incorporación del niño como un sujeto pleno de derechos, ya que son ejes centrales para el cambio.

Se hace necesaria además la comprensión del tema al interior de todas las instituciones que intervienen con niños/as y adolescentes. Además la nueva ley democratiza las decisiones en torno a la infancia, lo que genera la necesidad de producir información, así como también la socialización de la misma.

La creación del SPPD se constituye en un recurso que el Estado dispone y pone a disposición de la sociedad, una política pública, a fin de atender y regular las prácticas sociales en las que se encuentran afectados los niños/as y adolescentes en su calidad de sujetos de derechos.

Las medidas de abrigo, en cuanto instrumento que protege al niño ante situaciones de vulneración de derechos concretas, son efectivas si

se tiene en cuenta que en realidad no son una solución definitiva, sino una medida temporaria para paliar la situación de urgencia que amerita separar al niño de su hogar.

Creemos que el aporte a esta investigación desde nuestra profesión es promover la consideración del niño como un sujeto de derecho, que debe recibir atención a su salud, a su educación, alimentación adecuada, recreación, y no debe tener que ir para ello a la justicia. Se lo debe proveer su familia y/o el organismo administrativo a cargo de las respectivas políticas sociales.

El Trabajo Social como profesión que forma parte del SPPD, tiene una finalidad transformadora puesta al servicio de la promoción y de la plena construcción de sujetos de derechos, aportes esenciales a la hora de intervenir en la búsqueda de estrategias para la resolución de problemáticas y la restitución de derechos que se encuentren vulnerados.

**PART VII**  
**PROPUESTAS Y SUGERENCIAS**

Para realizar un análisis más exhaustivo en relación a la temática de interés del trabajo desarrollado, teniendo en cuenta que el mismo fue realizado en una instancia exploratoria-descriptiva y desde la mirada del Trabajador Social -como profesional que forma parte de este nuevo Sistema-, consideramos necesario efectuar propuestas, sugerencias y posibles líneas de acción para futuras investigaciones, a partir de otras variables que no pudieron ser desarrolladas con el fin de no desviarse del objetivo central:

- Analizar el rol, las incumbencias y funciones del Trabajador Social en los diferentes organismos intervinientes en el transcurso de una Medida de Abrigo.
- Indagar, en mayor profundidad, la importancia de intervenir con la familia, teniendo en cuenta su corresponsabilidad en el marco de una Medida de Abrigo y que el concepto de familia con la nueva ley se amplía, es decir, que familia no es sólo la biológica sino que se habla de una familia de tipo extensiva.
- Investigar detalladamente el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A): las categorías que establece, su uso y utilidad como nuevo instrumento del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes, problemáticas no incluidas en el mismo, entre otras cuestiones.

A lo largo del proceso de elaboración de la presente investigación fuimos detectando cuestiones y/o aspectos que el nuevo Sistema presenta para lo que creemos pertinente proponer:

- Confeccionar un registro cuantitativo sobre los resultados de la aplicación de las medidas;
- Incluir indicadores que permitan un análisis más exhaustivo de las variables estudiadas, que permita un mejor conocimiento de la situación de los niños a los que se les adoptó una medida (por ejemplo: la composición y dinámica familiar, la escolaridad del niño, etc.)
- Generar y profundizar el vínculo entre las instituciones intervinientes a fin de lograr un efectivo, eficaz y coordinado trabajo en equipo.
- Repensar la formación académica-profesional de las diferentes disciplinas que intervienen en el SPPD (abogados, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, psiquiatras, etc.), a fin de que tengan una formación interdisciplinaria que les permita trabajar articuladamente en el área de infancia.
- La creación de un registro de familias que -siendo evaluadas y cumpliendo ciertos requisitos- acepten niños/as para que cumplan las medidas de abrigo correspondientes en un ámbito no institucional y alternativo, sin necesidad de desvincularlo/a con su familia de origen, y estableciendo estrategias conjuntamente con estas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVERSA, María Marta. La asistencia social a la infancia popular en las publicaciones oficiales peronistas (1946-1955) En: [http://www.idaes.edu.ar/.../03\\_2\\_Articulo\\_María\\_Marta\\_Aversa.pdf](http://www.idaes.edu.ar/.../03_2_Articulo_María_Marta_Aversa.pdf) -  
Modificaciones del paradigma tutelar dentro del primer gobierno justicialista. El accionar de la fundación Eva Peron. En: [http://www.evita-peron.org/education\\_eva\\_peron-es.htm](http://www.evita-peron.org/education_eva_peron-es.htm)
- BUSTELO, E, ISUANI, E. Mucho, poquito o nada. Buenos Aires. Ciepp.
- CAMPETELLA, A, GONZALEZ BOMBAL, I, "Historia del sector sin fines de lucro en Argentina", 2000. <http://www.cedes.org>.
- CARBALLEDA, A. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. Universidad de La Plata, 2000.
- CARBALLEDA, Alfredo J. La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales. Buenos Aires. Paidós.
- CARBALLEDA, Alfredo, J, M. El Trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención. Del Orden de los cuerpos al estallido de la sociedad. Buenos Aires. Espacio. 2006.
- Convención Internacional de los Derechos del Niño, 1989.
- DELEUZE, Gilles. ¿Que es un dispositivo?, publicado en Foucault, Michael filósofo. Gedisa, 1999.

- DEVOTO, Fernando; MADERO, Marta. Historia de la vida privada en La Argentina. La Argentina plural 1870-1930. Santillana. Buenos Aires, 1999.
- DI TELLA, Torcuato. Diccionario en Ciencias Sociales y Políticas. Emece, Buenos Aires, 2008.
- EROLES C., FAZZIO A.; SCANDIZZO G. Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos. Buenos Aires. Espacio, 2001.
- EROLES, Carlos. Los Derechos Humanos. Compromiso ético del Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio, 1997.
- FERNANDEZ, Silvia, E. Revista Jurídica Argentina La Ley N° 4. Buenos Aires. Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires. La reformulación de roles en los poderes administrativo y judicial a partir de la leyes 13.298, 13.634, y decretos reglamentarios 300/05 y 44/07. Buenos Aires. 2008, 341 a 354Pp.
- FERNANDEZ, Silvia, E. Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires. Director Félix A. Trigo Represas. Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires.
- FERNANDEZ, Silvia, E. El proceso justo constitucional de niños y adolescentes. Reformulación de las nociones de defensa jurídica, representación legal y asistencia de los menores de edad a partir de las leyes de protección integral de derechos e infancia: hacia la tutela judicial efectiva de sus derechos. Abeledo Perrot. Vol. 03 de la página 262 a 277. (2009, marzo).
- GARCIA DELGADO, Daniel. Estado y sociedad. Tesis grupo editorial norma.

- GARCIA DELGADO, Daniel. Estado-Nación y Globalización. Buenos Aires. Ariel. 1998.
- GIL DOMINGUEZ, A., FAMA, M., HERRERA, M. Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho constitucional de familia. Ediar. Buenos Aires, 2007.
- GIRALDO DIAZ, Reinaldo. Poder y Resistencia en Michel Foucault. Unidad Central del Valle del Cauca. Colombia, 2006.
- GOMEZ, E. HAZ, A. MUÑOZ, M. Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención. 2007. Artículo publicado en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071822282007000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071822282007000200004&script=sci_arttext).
- Guía de Procedimiento I. Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Documentos de trabajo para los Servicios de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Subsecretaria de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial.
- ISUANI, E, LO VUOLO, R y TENTI FANFANI, E. El Estado Benefactor. Miño Dávila.
- JELIN, Elizabeth. Pan y afectos. La transformación de las familias.
- JELIN, Elizabeth; comp. Wainerman, C. Vivir en familia. Cap.: Familia, Crisis y después.
- Ley de Patronato de Menores N° 10.903 *Ley Agote*, 1919.
- Ley nacional N° 26.061 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, 2005.

- MARCON, Osvaldo. "Menor": un adjetivo advenido sustantivo. 2000.  
En: <http://www.ts.ucr.ac.cr/pp-marcon.htm>
- MESCHINI, Paula. Alternativas a la modernidad salvaje en Argentina. Trabajo presentado para el Doctorado en Trabajo Social. Mimeo. 2011.
- MESCHINI, P.; LEVIN, M. Dispositivos de intervención en lo social. Continuidades y rupturas ante la implementación del enfoque centrado en la protección integral de derechos de niñas/os y adolescentes. Mar del Plata. Buenos Aires. Argentina. Trabajo presentado en Jornadas de Investigación en Trabajo Social. La investigación en Trabajo Social en el contexto Latinoamericano. Producción de conocimiento y agendas públicas: Problemas, encrucijadas y alternativas organizadas por la Secretaria de Extensión e Investigación de la Facultad de Trabajo Social UNER los días 5,6 y 7 de noviembre 2009.
- Modificaciones del paradigma tutelar dentro del primer gobierno justicialista. El accionar de la fundación Eva Peron.En: [http://www.evita-peron.org/education\\_eva\\_peron-es.htm](http://www.evita-peron.org/education_eva_peron-es.htm).
- Nueva Ley del Niño de la provincia de Buenos Aires. Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y Decreto Reglamentario 300/05. Convención de los Derechos del Niño. Ministerio de Desarrollo Humano. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- PANDOLFI, M.J, VASQUEZ, E. Reconstruyendo una experiencia de trabajo colectivo en pos de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Trabajo presentado al II Foro Latinoamericano "Escenarios de la vida social, el Trabajo Social y las ciencias sociales en el Siglo XXI". La Plata. 2008.

- Parra, Gustavo. Antimodernidad y Trabajo Social. Orígenes y expansión del Trabajo Social Argentino. Buenos Aires. Espacio. 2001.
- PASSANANTE, Ma. Inés. Pobreza y Acción Social en la Historia Argentina. Buenos Aires. Hvmánitas.1987.
- ROZAS Pagaza, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1998.
- ROZAS Pagaza, M. La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 2001.
- ROZAS Pagaza, Margarita. Tendencias teórico epistemológicas y metodológicas en la formación profesional. La cuestión social y la formación profesional en trabajo social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana Buenos Aires, Espacio, 2004.
- ROZAS Pagaza, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Buenos Aires. Espacio. 1998.
- SABINO, Carlos. Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos. Bs. As. Ed. Lumen/Hvmanitas. 1998.
- SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P., ELBERT, R. Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Bs. As. CLACSO, Colección Campus Virtual. 2005.
- TONON, Graciela. Maltrato Infantil Intrafamiliar. Buenos Aires. Espacio. 2001.

- TORRADO, Susana. Ajuste y cohesión social Argentina: el modelo para no seguir. En libro: Revista Tareas, Nro. 117, mayo-agosto. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, R. de Panamá. 2004. pp. 15-24. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar117/torrado.rtf>.
- TORRADO, Susana. Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000). Capítulo 2.
- TORRADO, Susana. Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor.
- TORRADO, Susana, y otros. Quince años de democracia. Buenos Aires. Grupo editorial norma literatura. 1998.
- URCOLA, Marcos. En: El niño como representación social y como nuevo sujeto de derecho. En: DAROS, W.; CONTRERAS NIETO, M. A.; SECCHI, M. (Coord.). La percepción social de los derechos del otro. Ixtlahuaca (México), Instituto Universitario de Ixtlahuaca (Universidad Autónoma de México), 2007, pp. 205-256.)
- URCOLA, Marcos. Hay un niño en la calle. Buenos Aires. Ciccus. 2010.
- VARELA, M. Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. En: Las prácticas profesionales en el marco de la nueva legislación de niñez..
- VILLETA, V. Las prácticas profesionales en el marco de la nueva legislación de niñez. Trabajo presentado al VII Jornadas bonaerenses de Trabajo Social. Villa Gesell. Año 2009.

- <http://www.clacso.org.ar>. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- <http://www.flacso.org.ar/>. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
- <http://www.iigg.fsoc.uba.ar>. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- <http://www.margen.org>. (2010), Temas de Trabajo Social y Ciencias Sociales. La práctica del Trabajo Social y las Ciencias Social ante el desafío de colaborar en el diseño de nuevos espacios de participación y desarrollo.
- <http://www.ts.ucr.ac.cr/pp-marcon.htm>. Sitio web coordinado por el Lic. Marcón, Osvaldo.