

Título: Recorrido legal e institucional de las principales políticas públicas para la niñez y adolescencia en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la Protección Integral de Derechos.

Autora: **Mg. Natalia Lucesole**. Facultad de Psicología UNLP natalialucesole@yahoo.com.ar

Presentación

En esta acotada ponencia¹ me centraré en contextualizar las principales políticas públicas para la niñez y adolescencia en Argentina, con una perspectiva histórico-social, partiendo de visualizar la “minoridad” como cuestión social que se incorpora en la agenda estatal enmarcada en la “Ley de Patronato de Menores” que rigió desde el año 1919 legitimando el encierro como estrategia estatal de control social de los niños pobres, hasta la (re) incorporación –casi un siglo después- de la cuestión social de la niñez en la agenda pública con la incorporación de La Convención de Derechos del Niño en la Constitución Nacional y la posterior sanción de las “nuevas” normativas de niñez y adolescencia en el marco del postulado de la Protección Integral de Derechos.

Finalmente realizaré un breve recorrido por el sinuoso y errático camino legal- institucional que han transitado las políticas públicas e instituciones para la niñez en la provincia de Buenos Aires (PBA) a partir de la recuperación de la democracia, para luego caracterizar y contextualizar el sinuoso y resistido proceso durante el cual es sancionada y finalmente puesta en vigencia la normativa actual de niñez y adolescencia en la PBA , cuya efectiva implementación aun es un desafío caracterizado por innumerables tensiones, contradicciones, resistencias e intereses en pugna. (Lucesole 2012)

Breve conceptualización de las políticas públicas y sociales

Entendemos que las políticas públicas se constituyen como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un

¹ Esta ponencia recupera y reelabora algunos conceptos y apartados desarrollados en mi tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO 2012) titulada: “Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: un estudio de caso en el Centro de Referencia La Plata” ¿Asistencialismo penal o penalismo asistencial?

momento dado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Las cuestiones que son socialmente problematizadas o politizadas y colocadas en la *agenda pública*, reflejan los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolítica y depende fundamentalmente de un campo de fuerzas donde los grupos, movimientos o partidos, organizaciones e individuos, según sus posicionamientos en la sociedad y sus cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones y las resuelven de determinada manera. Pueden verse entonces a las políticas públicas como un conjunto de acciones u omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés de diversos actores de la sociedad civil (Nirenberger et. al. 2003). Desde esta perspectiva, las agencias del Estado son un actor más, pero que interviene desde una posición privilegiada a la hora de decidir cuáles son los temas y modos de resolución, es decir, define cuales son las políticas públicas en un determinado momento. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad y determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a una cuestión (Oszlak y O' Donnell, 1981). En este breve recorrido veremos cuáles han sido las principales políticas para la niñez adoptadas -u omitidas- en diferentes momentos histórico-sociales.

Breve recorrido por las principales políticas sociales para la niñez en Argentina.

Las políticas públicas dirigidas hacia los niños/ menores se orientaron históricamente a la inversión, protección, control o represión según el género y clase social de procedencia.

Novick (2000) plantea que toda política social estatal posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará, rechazándose otras. Al observar la evolución de las políticas públicas de niñez en Argentina vemos que estuvieron enmarcadas en los conflictos político-económicos propios de cada momento histórico los cuales le han otorgado cierta direccionalidad.

Con el objetivo visualizar el contexto socioeconómico que tienen lugar dichas políticas e intervenciones estatales hacia la niñez, retomaré la periodización propuesta por Guemureman y Daroqui en su extraordinario libro “La niñez ajusticiada” (2001) quienes distinguen a tal fin tres procesos histórico-sociales que se sucedieron durante el siglo XX tanto a nivel nacional como internacional.

Dichos momentos refieren en primer lugar al período que abarca el desarrollo del modelo agroexportador o de crecimiento “hacia fuera” (fines del s XIX y principios del XX) período durante el cual surgen nuevos colectivos sociales y políticos, a la vez que la cuestión de la niñez cobra visibilidad en la agenda estatal sancionándose en este período la ley de Patronato de Menores; un segundo período a partir de la década del '40 donde se reinicia el proceso de sustitución de importaciones y se profundiza el modelo de Estado de Bienestar de corte populista, implementándose nuevas protecciones en el ámbito laboral y políticas sociales para la niñez en el marco de los programas de asistencia social general, a la vez que se expande y profundiza progresivamente el dispositivo del patronato. El tercer período, que se inicia en la década del '70, está caracterizado por el modelo económico de corte neoliberal en el cual se ensanchan progresivamente las desigualdades sociales y se avanza en la judicialización de pobreza, cuestiones que se profundizan en los '80 y '90 donde a la par de la recuperación de la democracia la *cuestión* de la infancia ingresa nuevamente en la agenda estatal, pero esta vez desde la mirada de la protección integral de derechos.

Finalmente considero pertinente agregar un nuevo período (2003-2015) donde, luego de una crisis sin precedentes, se da un progresivo giro en la política socioeconómica del país, y se amplía notoriamente el sistema de protección social de corte universal hacia la niñez. Estos periodos emblemáticos, serán desarrollados brevemente en los apartados siguientes.

Visualización de la “minoridad” como cuestión social en la agenda Estatal. La ley de Patronato de Menores: legitimación del encierro como estrategia estatal de control social de los niños pobres.

Para tener cierta perspectiva histórica antes de avanzar en este período, será fundamental visualizar que los orígenes de las intervenciones hacia la niñez se remontan en nuestro país a la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC) que fuera creada por Bernardino Rivadavia en 1823, como una institución paraestatal que ocupó un lugar central en la atención de los *pobres* por más de cien años. Si bien la mayoría de los recursos que disponía la SBC provenían del Estado, la institución era administrada en forma privada por un conjunto de mujeres de la “alta sociedad porteña”, quienes tenían autonomía para manejar dichos recursos. Los destinatarios de la ayuda eran mujeres, ancianos y niños empobrecidos (Golbet, L.1996). La concepción de la SBC era que la posición económica de los pobres derivaba de

alguna debilidad moral y los necesitados son asistidos por entonces en instituciones disciplinarias creadas por la SBC cuidando más de los “espíritus” que de los cuerpos.

Durante el período abarcado por los gobiernos del “orden conservador” (1880-1916) Argentina se incorpora al mercado internacional como exportador agropecuario y recibe gran flujo de inmigrantes como mano de obra. Es un período de gran dinamismo donde el Estado interviene activamente como un actor protagónico en el desarrollo de la economía. No se puede desconocer que en dicho momento hay una gran conflictividad social enmarcada en el contexto internacional. Los trabajadores que vienen de Europa traen ideas “confrontativas” y quieren mejorar su situación social. La gran explosión demográfica trae aparejada cuestiones a resolver como el tema de vivienda, construyéndose en ese momento los llamados conventillos.

Para los Reformistas el Estado tenía un rol que cumplir y el lema era “orden y progreso”. Recordemos que ya en 1884 el presidente Julio A. Roca promulga la ley 1.420 de Educación gratuita, laica y obligatoria, constituyéndose una herramienta fundamental del “*proyecto integracionista de nación*”.

La Asistencia Pública crea en el año 1892 el Patronato de la Infancia para atención de los niños pobres y/o abandonados que hasta el momento estaba exclusivamente bajo la órbita de la Sociedad de Beneficencia. Las autoridades del Patronato procuraban el desarrollo físico, intelectual y moral de los niños: “En todos los establecimientos dependientes de esta institución se instalaron consultorios médicos, y salas de aislamiento para evitar la propagación de enfermedades infecciosas. Con estas medidas el Patronato logró llevar la mortalidad infantil a niveles de incidencia muy bajos. Las autoridades del Patronato de la Infancia estaban a favor de fortalecer los lazos familiares y respetar la patria potestad de los padres”. (Golbert. 2010:27).

A fines del siglo XIX y comienzo del XX con las masivas olas migratorias que llegan al país, los inmigrantes anarquistas eran vistos como un peligro al “orden social” y sus hijos - nacidos mayoritariamente en territorio nacional y por ende ciudadanos argentinos- eran percibidos como “el germen de la delincuencia”, y por lo tanto sujetos que había que disciplinar. En este momento innumerables conflictos obreros eran originados por razones relativas a salarios o condiciones de trabajo. Luego de una gran huelga en 1902 que paraliza

el transporte y el trabajo portuarios, elementos clave para la economía de la época, el gobierno eleva al Congreso el proyecto de Ley de Residencia² (Ley 4.144).

En 1907 se crea el Departamento Nacional del Trabajo y se sanciona también la Ley de Reglamentación del Trabajo de Mujeres y Niños (Ley 5291/1907). Luego de los intensos conflictos de mayo de 1910, donde las huelgas eran desalentadas con represión, violencia y expulsión de líderes anarquistas, se sanciona la Ley de Defensa Social (Ley 7029) destinada a reprimir el anarquismo, y prohibir la entrada al país de cualquier persona que profese ataques a funcionarios o instituciones o que promueva la asociación de personas que propaguen la doctrina anarquista (Isuani 1985).

Por entonces la falta de viviendas y el hacinamiento de familias trabajadoras en conventillos, sumado a la prohibición a los niños de permanecer en los mismos durante el día, hizo que las calles de la ciudad se poblaran repentinamente de niños. En este convulsionado escenario la cuestión de la infancia comienza a tomar mayor relevancia. En el año 1909 el diputado Nacional Dr. Luis Agote, a quien esta situación le preocupaba sobremanera presentó un proyecto de ley, que no fue sancionado hasta el 1919 -Ley N° 10.903- conocida con “Ley de Patronato de menores” o Ley Agote. Al respecto Laura Golbert, sostiene que esta ley cambió radicalmente la actitud protectora del Estado: ya no se trataba de contener a la infancia huérfana y desvalida sino que ahora había que “controlar a los niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares pobres” (Golbert 2010: 28). Para el Dr. Agote que los niños trabajaran era la perdición y el oficio de canillita era directamente la antesala del crimen. Esta ley revistió fundamental importancia en cuanto al papel del Estado respecto a los niños; en dicho marco el juez podía tutelar a *menores* en situación de “peligro material o moral” legitimando prácticas punitivas de encierro del niño-menor, prácticas que como vimos ya se venían llevando a cabo en instituciones controladas y administradas discrecionalmente por “Damas de Beneficencia” en nombre de la protección de los niños, que luego son estatizadas bajo el marco normativo del Patronato.

A decir de Daroqui y Guemureman “el nacimiento del llamado “complejo tutelar” para menores unido al desarrollo del sistema correccional para el “tratamiento de delincuentes” así como el avance de prácticas higienistas delimitadas socialmente, sumado a la formulación

² La Ley de Residencia o Ley Cané de 1902, habilitó al gobierno a expulsar a inmigrantes sin juicio previo. Dicha ley fue utilizada por sucesivos gobiernos argentinos para reprimir la organización sindical de los trabajadores, expulsando principalmente anarquistas y socialistas.

de diferentes leyes, competencias judiciales y políticas públicas, fueron instrumentos de una decisión política por parte de sectores dominantes en cuanto a detectar controlar y disciplinar a los sectores que constituían la “cuestión social” de aquellos tiempos”. (Daroqui y Guemureman 1999:44)

La doctrina de la Situación Irregular presupone la existencia de una profunda división al interior de la infancia: los niños (socializados por instituciones aprobadas socialmente) y los menores (universo de los niños excluidos de la escuela, la familia, recursos económicos), siendo una ley de y para los menores, división de un universo que muestra una marcada selectividad del dispositivo de Patronato (García Méndez 1994). En este marco quedaba en el juez la figura de “patronato” que lo habilitaba para “disponer del niño-menor, tomando la “medida” que creía conveniente y por tiempo indeterminado” (García Méndez, 2008). Bajo esta doctrina los infantes “no tienen voz” ni derecho a la defensa. La tutela es el reemplazo que se arroga el Estado como nuevo padre público por considerar que la familia o grupo de contención no es el adecuado. El criterio de internación se basó en la presunta peligrosidad o riesgo de los menores, situación que invariablemente terminaba en la institucionalización, hubieran o no cometido delitos.

Las políticas sociales para la niñez durante el naciente Estado de Bienestar

Luego de la crisis mundial de 1929 y de la segunda guerra mundial, se produjeron cambios a nivel global registrándose un fuerte impacto de la caída de las exportaciones agro-ganaderas lo que obligó al país a reformular el modelo económico hasta entonces centrado en el modelo agroexportador.

En este segundo período, a medida que se consolidaba el patronato y se extendían las políticas para los “menores”, se van consolidando también las políticas de inclusión en el sistema educativo, ampliándose progresivamente las políticas de niñez en el marco de la revalorización de la intervención estatal post crisis de 1929. En dicho contexto se crea en el año 1938 la Comisión Nacional de Ayuda Escolar mediante la Ley 12.558 a fin de otorgar recursos a las familias necesitadas y retener a los niños en el sistema educativo, sin separarlos de su entorno familiar.

Para completar el escenario también en el año 1938 se crean los primeros Tribunales de Menores, funcionando los mismos en un fuero específico dentro del aparato judicial

constituyendo como era de esperar una clientela específica: los “menores”, que son los hijos de los pobres a quienes había que disciplinar.

A partir de la década del '40, durante el período de los gobiernos peronistas, se reinicia el proceso de sustitución de importaciones instaurándose un modelo de Estado de Bienestar de corte populista, promoviéndose desde el Estado los valores de equidad y bienestar y dando lugar a la universalización de ciertas condiciones mínimas de vida a las que debía llegar todo ciudadano-trabajador con la garantía del Estado, incrementándose en este marco la asignación del gasto público con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población. (Isuani E y E. Tenti; 1989).

Es importante destacar que desde 1935 en adelante se dio un proceso de grandes migraciones internas desde el interior a los centros urbanos que, como indican Daroqui y Guemureman, marcó un rumbo diferente a la cuestión social que se instalaba. A decir de las autoras esta “nueva cuestión social” fue abordada desde la perspectiva de un modelo de crecimiento “hacia adentro” fundado en la industrialización, el pleno empleo y altos salarios inspirado en los principios del Estado de Bienestar” (Daroqui y Guemureman 1999: 52-53).

Durante el gobierno peronista además de incrementarse en forma sustancial el salario real se implementa una política social destinada a mejorar la situación de la clase trabajadora como ser la expansión de beneficios sociales incluyendo la ampliación del sistema previsional, políticas de vivienda y desarrollo de obras sociales. Para el gobierno peronista la justicia social es la condición previa para el ejercicio de la democracia. El “pleno empleo” da lugar a un sistema de cobertura universal para toda la familia. En este período las políticas de asistencia social serán monopolizadas por la Fundación Eva Perón y la modalidad abarcará tanto áreas de acción social, como de vivienda, educación y salud. Aquí se evidencia un punto de ruptura con la tradición de beneficencia ya que Eva Perón deja bien claro en sus discursos que su trabajo no era hacer beneficencia ni caridad ya que su obra se ubica en el campo de satisfacción de derechos, de la justicia social, tomando como eje a los niños a quienes consideraba que debían ser los únicos privilegiados.

Como postula Sandra Carli (1994) la niñez aparece en ese período en una doble dimensión: priorizando a esta población como destinataria de una política inclusiva y a su vez como garante de la continuidad de una nueva cultura política basada en la jerarquización del trabajo y el protagonismo de la clase obrera.

Daroqui y Guemureman señalan que durante el gobierno peronista se crea la Dirección Nacional de Asistencia Social que absorbe las actividades de asistencia tutelar, formando parte de los programas de asistencia social en general. A decir de las autoras “se privilegia a partir del año 1945 el desarrollo de políticas sociales en las cuales queda comprendida la atención de los “menores” contemplados en las tipificaciones de la ley 10.094. La asistencia a la familia se realizaba desde el Estado y la institucionalización de los “*menores problema*” era una respuesta de última instancia. Incluso dentro de las instituciones se promovieron reformas priorizando el trato a los niños y transformándose en un régimen abierto articulado con la escuela pública”. Sin embargo señalan que en dicho período se afianza lo tutelar desde la mirada de la asistencia social. (Daroqui y Guemureman 1999:56)

En los años posteriores, ya durante el gobierno de facto, se crea el Consejo Nacional del Menor como ente autárquico (Ley 15.244/58) y se recupera, a decir de las mencionadas autoras, la noción de “menor” en el sustrato discursivo prevaleciendo nuevamente esta noción por sobre las de infancia, niñez y adolescencia. La pobreza era visualizada en ese entonces como un fenómeno marginal a la realidad del país que se concentraba en las villas de emergencia o asentamientos. “Los menores de entonces fueron los hijos de los pobres, eran los errores del sistema que no dejaban de constituirse en una amenaza. La legislación vigente continuaba operando como soporte del tratamiento de la niñez minorizada. La clave política fue la creación y expansión de los otros dos pilares del patronato: la multiplicación de Tribunales de Menores a lo largo del territorio nacional y de las agencias técnico administrativas (Daroqui y Guemureman 1999: 55).

Neoliberalismo y avance del Estado penal: “Doctrina de Patronato, abrupto incremento de la desigualdad y la pobreza en la más perversa convivencia con el discurso de Derechos del Niño”.

Luego de la crisis económica de mediados de los '70, equidad y bienestar dejaron de ser valores rectores y fueron reemplazados por eficacia y eficiencia (Isuani y Tenti 1989). Fue así que “el volumen y la asignación del gasto social debieron ajustarse a las restricciones, limitaciones y tiempos de la economía nacional” (Minujin 1996:46).

El año 1976 abre un nuevo capítulo en la historia de las políticas sociales en Argentina. En dicho año el Ministro de Economía Dr. Alfredo Martínez de Hoz impulsa un modelo

económico de carácter neoliberal que tenía como objetivo modificar drásticamente la matriz productiva y distributiva sobre la que se basaba el modelo de sustitución de importaciones. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado, actuando sin restricciones no es solo el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente sino también el disciplinador social por excelencia (Canitrot 1983). La desindustrialización generada por las políticas del gobierno militar provocó un aumento del desempleo y la informalidad.

Con la recuperación de la democracia se pudieron observar los efectos de estas políticas: el mapa social de la Argentina delataba la presencia de una amplia población de pobres y de trabajadores expulsados del sistema social (Golbert, L. 2010).

Al respecto Ana Laura López expone que “a partir de la década del ’70 y principalmente en los ’80 y ’90 la crisis del Estado de Bienestar y la apertura del neoliberalismo consolidarán la denominada “nueva cuestión social”: exclusión sociolaboral, aumento de pobreza, pauperización, desmembramiento del patrón de integración social salarial, etc. Las aperturas democráticas de los ’80, junto con los pactos internacionales firmados en esa década inaugurarán un nuevo período en la historia de los derechos y las protecciones especiales que coincide, no obstante, con el “fin del Estado de providencia” y la creciente pauperización de amplios sectores sociales. Estallan así las categorías sociales y económicas que inspiraron los modelos de control social a inicios de siglo, para plantearse un nuevo panorama, sobre el cual el modelo del patronato no podría ya resultar eficiente, más allá de las consideraciones jurídicas y sociológicas que legitiman el cambio legislativo en cuanto al tratamiento de las problemáticas que atraviesan a “cierto” sector de la infancia, ampliado exponencialmente en Argentina a partir de la apertura neoliberal (Consenso de Washington) y el brutal aumento de las desigualdades sociales” (López, A. 2010: 22).

(Re) incorporación de la cuestión social de la niñez a la agenda pública: La Convención de Derechos del Niño en el marco del postulado de Protección Integral.

Paralelamente, con la recuperación de la democracia en el año 1983, la temática de la niñez vuelve a ocupar espacio en la agenda pública y toma cuerpo el cuestionamiento de la doctrina de la situación irregular, en sintonía con otros países de la región. UNICEF abre su sede en Argentina en 1985 e impulsa el debate contraponiendo el paradigma de patronato al de Protección Integral, según el cual se considera a los niños niñas y adolescentes como sujetos

plenos de derechos en lugar de objetos pasivos de tutelaje. En el plano jurídico en la década del '90 ocurre un hecho significativo ya que se ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 y se incorpora a la constitución Nacional con la reforma de 1994 junto con la aceptación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad (Directrices de Raid) y las Reglas de las Naciones Unidas sobre la administración de justicia de Menores (Beijing). Constituyendo esos instrumentos legales en la normativa de la Protección Integral.

El postulado de la **Protección Integral** elimina la noción de menor e iguala a todos los niños y adolescentes en tanto sujetos de derecho. La atención ya no se centra en los niños y niñas pobres sino que se dirige a la universalización de políticas para toda la población de niños y adolescentes y a su vez la vulneración de derechos no conforma una irregularidad atribuible al “menor” o la familia sino que implica un déficit de obligaciones del Estado y de la sociedad en su conjunto. Este principio supone la necesidad de crear un “sistema penal propio” específico para jóvenes en conflicto con la ley³, respetando las garantías procesales y penas acordes a su edad.

Sin embargo autores como Restá (2008) sostienen que la CDN define una serie de derechos que naturalizan el carácter *biopolítico* del orden social reconociendo derechos al grupo étnico de mayor población mundial, cuando -paradójicamente- las condiciones materiales de vida de la gran mayoría de los niños violan esos derechos sancionados.

La CDN se ratifica en nuestro país en un marcado contexto de exclusión sociolaboral, aumento de pobreza y pauperización. Es evidente que durante los '90 las políticas de niñez se caracterizan, por sus discursos y prácticas en la más absoluta y perversa convivencia⁴. Mientras que con la incorporación de CDN se pregona la idea de niño como ciudadano pleno, con derechos que deben ser garantizados por el Estado, las políticas económicas de mercado corte neoliberal excluyen sistemáticamente a gran parte de la población, mayormente niños,

³ Sin embargo en Argentina no se ha adecuado aun el marco normativo regido por el decreto-ley 22.278/80 de la última dictadura militar, conocido como Régimen Penal de Minoridad, coexistiendo con los tratados internacionales antes mencionados que nuestro país ha ratificado y cuyos contenidos entran en contradicción. El decreto-ley 22.278 opera como ley de fondo que regula la administración de justicia penal para personas menores de edad y que fija la edad de imputabilidad en los 16 años.

⁴ Entre 1995 y 1999 el gasto público nacional dirigido a niñez rondó el 7% del gasto público nacional total, un 1.3% del PBI. De este gasto, 2/3 se componen de asignaciones familiares y obra social (Ministerio de Economía y UNICEF, 2002). Si consideramos que la desocupación y la precarización laboral fue aumentando en dichos años, es evidente que estos beneficios (asignaciones familiares y obra social) se concertaban y beneficiaban a los trabajadores formales.

de la posibilidad de acceder al sus derechos básicos y fundamentales, aumentando como nunca en la historia las desigualdades sociales⁵. Esta situación fue determinante en la década siguiente. La salida devaluacionista adoptada a fines del 2001, en vez de revertir la tendencia social contribuyó a agravar la situación de crisis.

No es una novedad decir que las crisis siempre impactan más severamente en los niños y ancianos, es decir, en aquellos sujetos que no son productivos, lo cual los posiciona en un rol de extrema fragilidad frente a los cambios provocando un estado de vulnerabilidad que abarca lo social y lo individual.

A partir del año 2003 se inicia progresivamente un nuevo período donde, si bien se evidencian y persisten las drásticas consecuencias de las políticas neoliberales, se da un progresivo giro en la política socioeconómica del país, implementándose y/o ampliándose paulatinamente las políticas de corte universal para la niñez, incrementándose significativamente el gasto en educación y ampliándose el sistema de protección social a los sectores excluidos del mercado de trabajo formal.

A fines del año 2009, luego de 6 años de ininterrumpido crecimiento económico según las estimaciones oficiales, se instauran políticas sociales novedosas como la Asignación Universal por Hijo⁶ generando un alto impacto en la población infantil y en las familias excluidas del sistema de protección social formal en general. Recordemos que previamente

⁵ Al respecto Esquivel y Maurizio (2005) señalan que el funcionamiento económico de la década del '90 contribuyó a incrementar la desigualdad de ingresos y las diferencias de bienestar entre ricos y pobres en la Argentina. Las autoras señalan que la distancia de ingresos familiares per cápita entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre pasó de 10 veces en 1991 a 20 veces a fines de 2001, en tanto el coeficiente Gini -que mide la desigualdad- de estos ingresos se incrementó un 7% (pasó de 0,478 a 0,512). La pobreza, que afectaba en 1991 al 29% de la población, llegó al 33% en 2001, a la vez que la indigencia se duplicó en ese mismo período.

⁶ A través del decreto 1602/09 se pone en vigencia la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (AUH) que amplía notablemente de Régimen de Asignaciones Familiares. Dicha medida se crea a fin de contemplar la situación de niños y adolescentes pertenecientes a grupos familiares que no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares. La A.U.H. tiene una indudable relevancia dado que significa un aporte monetario que beneficia a un amplio sector de la población castigado durante años por las nefastas políticas económicas de corte neoliberal. Dicha asignación alcanza, en una primer etapa, a 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones de hogares y posteriormente se extiende también a las mujeres embarazadas. El impacto al momento ha sido muy significativo -a pesar de que sigue habiendo aspectos a mejorar en la normativa para que la política sea realmente universal- dado que no solo han bajado considerablemente los índices de pobreza e indigencia, sino que fundamentalmente ha disminuido la desigualdad. La AUH mejoró la estructura distributiva de manera sustancial ya que la brecha entre el 10% más rico y el 10 % más pobre que era de 31 veces en el año 2003, pasó a 24 veces antes de la implementación de la AUH en el año 2009 y se sitúa en 17 veces en 2012, la brecha más baja desde la recuperación democrática en 1983.(datos publicados en diario Página 12 con la firma de Artemio López). Estas políticas, acompañadas de otras como el Programa Conectar la Igualdad, incrementaron notablemente la inclusión de niños y jóvenes en el sistema educativo y de salud públicos. (Agis; Cañete y Panigo: 2011) (CIPPEC 2010).

en el año 2005 se sanciona la Ley Financiamiento Educativo mediante la cual se incrementa notoriamente la inversión en educación⁷.

Además se adecuó la normativa nacional a la CDN sancionándose en el año 2006 la Ley de Promoción y Protección de Derechos del Niño (Ley 26061/06) y se instalan en la esfera pública importantes debates vinculados al campo de la niñez y juventud.

Recorrido legal- institucional del Área de Niñez y Adolescencia en la Provincia de Buenos Aires

Con la creación en el año 1937 de la Dirección General de Protección a la Infancia (ley 4.547/37) y la creación en 1938 de los primeros Tribunales de Menores (Ley 4.664/38) en el Departamento Judicial La Plata y uno en cada ciudad de cabecera departamental, la provincia de Buenos Aires se constituye en la primer precursora de la doctrina de patronato. Desde el año 1983 rigió en el ámbito de la provincia de Buenos Aires el decreto-ley 10.067/83 de Patronato de Menores impuesto a fines la última dictadura militar. El sustento de esta ley en el orden nacional es la anteriormente mencionada “Ley Agote” (ley 10.903) que data de 1919. El decreto-ley 10.067 perduró durante más de veinte años de democracia en la provincia de Buenos Aires e incluso convivió con en marco normativo de la CDN.

Durante la vigencia del decreto ley 10.067 las instituciones de “menores” se dividían en: Instituciones Penales (destinadas a personas menores de 18 años que podían quedar a disposición de un juez sin ser penalmente responsables) e Instituciones Asistenciales (destinadas “menores en riesgo material o moral”).

A partir del regreso a la democracia a fines del año 1983, la provincia recupera progresivamente atribuciones en materia de política social y se inicia un nuevo proceso signado por las recurrentes reformas de las áreas estatales de intervención a la niñez que como veremos, fue un recorrido signado por sucesivos movimientos erráticos enmarcados en la direccionalidad que le otorgara cada gestión gubernamental.

⁷ En 2005 se aprueba la Ley de Financiamiento Educativo, que estableció metas presupuestarias y delimitó los compromisos que asumen la Nación y las provincias en la consecución de los objetivos. Esta ley estableció la elevación de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en 2010 algo más del 6% del PBI.

En ese entonces se crea el Ministerio de Acción Social (Ley 10.132) que incluye áreas de asistencia a sectores sociales discriminados como Discapacitados, Tercera Edad, Mujer, etc. Incorporando también en este esquema a la Subsecretaría de Trabajo. El área de "Minoridad" que históricamente se había ubicado en relación a las carteras de Gobierno o Salud queda inserta en este contexto a través de la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad. Durante los años 1984 a 1991 se mantuvo en la estructura orgánica provincial el Ministerio de Acción Social que, si bien sufre reestructuraciones a través de decretos fue su período de mayor estabilidad.

Paralelamente a fines de 1987, se crea el Consejo Provincial de la Mujer, que es el primer antecedente de un proceso que se profundizará conformando otra de las características del período: la superposición y coexistencia de distintos organismos provinciales de gestión de la política social, produciendo el traspaso de líneas programáticas, estructuras, personal, recursos y atribuciones.

A fines de 1991 se modifica la conformación del Ministerio de Acción Social creándose el Ministerio de Salud y Acción Social (ley 11.175) quedando la cartera de trabajo (Subsecretaría de Trabajo) en la órbita del ministerio de Gobierno y Justicia.

Durante este proceso, el área de "minoridad" sufrió distintos ordenamientos, asociándose a diversas temáticas: Familia, Tercera Edad, Discapacidad, hasta llegar en la estructura orgánico-funcional del nuevo ministerio a la curiosa constitución de la Subsecretaría de Infancia, Familia y Medio Ambiente (Decreto 0026/91).

La Ley 11.519, de marzo de 1994, vuelve a darle al área de Salud jerarquía ministerial autónoma, separándola de Acción Social. Se conforman, así, dos ministerios: el de Salud y el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, el cual contaba con dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Infancia, Familia y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Asistencia Tutelar del Menor (Decreto 0907/94).

Al año siguiente, se producirá un cambio significativo en la modalidad y jerarquía de las áreas de gestión de políticas sociales. La Ley 11.737 promulgada en diciembre de 1995, modifica la Ley de Ministerios del año anterior, eliminando el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano. En su reemplazo se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, modificando la Ley 11.097 (Consejo Provincial de la Mujer), y el Consejo Provincial del Menor. Esta modalidad implica que las políticas sociales se gestionen desde

organismos ad-hoc, dependientes directamente de la Jurisdicción Gobernación, y con lógicas de funcionamiento distintas al común de los ministerios. En el caso del Consejo Provincial del Menor significó una marcada jerarquización del área, y la definición de su naturaleza como "una entidad autárquica, con personería jurídica para actuar pública y privadamente". Su objeto se circunscribía a ser "la autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo para el ejercicio de las potestades concurrentes del Patronato de Menores que le atribuye el Decreto-Ley 10.067/83 (Texto Ordenado por Decreto 1.304/95). (Vernet, M. 2009).

Es en este marco que a mediados del año 2000 se produce la intervención del Consejo Provincial del Menor. Dicha medida se funda principalmente en las graves denuncias sobre abuso de menores en Hogares (en particular un sonado caso del Hogar Jesús de Nazareth, dependiente de la diócesis de Mercedes) y la insostenible situación de los chicos detenidos en comisarías ante un sistema colapsado⁸. (Vernet, M. 2009).

En diciembre del mismo año es sancionada por unanimidad en la Legislatura provincial, la Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño, la Niña y el Joven (ley 12.607) que se fundamenta en el marco garantista de derechos de la CDN, derogado el decreto-ley 10.067/83. Pero dicha ley recientemente sancionada, fue suspendida a los dos meses por una medida cautelar interpuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en base a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el entonces Procurador de la Suprema Corte Dr. De la Cruz, con lo cual su puesta en vigencia debió esperar dos años más, para luego ser nuevamente suspendida.

El 14 de mayo de 2003 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires puso fin a un período de dos años de incertidumbre dictando sentencia y declarando la constitucionalidad de ley 12.607 y por tanto habilitando su puesta en vigencia, reconociendo que en dicha ley no existe afectación del principio constitucional de división de poderes al permitir al poder administrador intervenir en primera instancia para la resolución de

⁸ Respecto a los niños y jóvenes atravesados por la justicia de menores Daroqui y Guemureman (1999) explican que por ejemplo en el año 1997 las 63.940 causas judiciales iniciadas involucran a 85.363 menores, lo que implica casi un 2% de la población provincial comprendida en esa franja etaria. Sin embargo dichas autoras indican que hay que considerar que los niños aprehendidos en circuitos judiciales- previo paso por circuitos policiales- no son todos los niños sino que sistemáticamente proceden de hogares con necesidades básicas insatisfechas y siendo así, este porcentaje representa el 4,25% de la población pobre. Según datos del Consejo Provincial del Menor para el año 1998 hubo un total de 10.677 "menores" que pasaron por institutos; el 73% lo hizo por causas asistenciales y el 26,7% por causas penales. Las autoras indican que esta razón guarda relación con la proporción entre causas asistenciales y penales que para toda la década del '90 se mantuvo estable en la provincia, asignando un promedio de 70% a causas asistenciales y 30% a causas penales. Posteriormente se dará cuenta de cómo se fue modificando esta situación en los años posteriores a la sanción de la nueva normativa.

cuestiones asistenciales, que es legítima en la medida que se garantice la existencia de una instancia final de revisión judicial, situación presente en la ley. Además reconoce que la desjudicialización de las causas asistenciales que afectan a niños y niñas es uno de los pilares del nuevo sistema y que el legislativo ha expresado su voluntad de desmonopolizar la competencia que el Poder Judicial tenía asignada al valorar conveniente una intervención administrativa intensa, ya que no existe norma constitucional que imponga la intervención del Poder Judicial en causas asistenciales con referencia a personas menores de edad (Art. 36.2. de la Constitución Provincial).

Sin embargo el 27 de Mayo de 2003, la legislatura bonaerense (aquella que, con prácticamente los mismos legisladores en funciones, había sancionado dos años antes dicha ley por unanimidad) suspendió nuevamente la entrada en vigencia de la ley 12.607 argumentando que no estaban dadas las condiciones para la compleja implementación que conllevaba el propuesto cambio normativo e institucional.

Otra cuestión significativa en este proceso de disputa es que, mientras la ley 12.607 se encontraba suspendida el Parlamento intentó nuevamente derogarla con argumentos ambiguos y falaces que no justificaban la continuidad del sistema creado por el decreto ley 10.067/83 de Patronato de menores, el mismo sistema que proponía el entonces Senador Corvatta (Presidente de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires y por tanto vicegobernador) quien aspiraba dar sanción a un proyecto de su autoría que ratificaba el funcionamiento de la institucionalidad de la infancia (justicia, policía, instituciones de "menores" dependientes del poder ejecutivo provincial). Dicho proyecto (Expediente E 73-2003) – que “finalmente no prosperó frente a la presión de organizaciones sociales que impulsaron en muy buena medida la reforma de la ley de niñez provincial” (López 2008: 10) se presentó con el pretexto de crear un “nuevo sistema” que no era otra cosa más que reproducir el que diariamente padecía la ya excluida infancia de la provincia, judicializando la pobreza y delegando la potestad de los niños-menores en la figura del Juez de Menores.

De todos modos esta posición logró el voto de ambas cámaras de un proyecto ley (ley 13.064) que suspende por 180 días la implementación de la ley 12.607 invocando una vez más el estado de crisis y emergencia. Transcurrido el plazo de suspensión estipulado en la ley 13.064, la legislatura vuelve a sancionar otra ley (13.162) el 8 de enero de 2004, que prorroga por otros 90 días la suspensión de la Ley 12.607 denominada por algunos autores

como *“la ley que no pudo ser”*. Es así que se resuelve una vez más seguir sosteniendo el decreto-ley de Patronato de Menores resabio de la última dictadura militar.

Este período de cuatro años desde que se sanciona la ley 12.607 (año 2000) hasta que es derogada definitivamente (año 2004) estuvo atravesado por las sucesivas confrontaciones y disputas entre diferentes actores del campo de la niñez. La Mg. Ana Laura López realiza un análisis minucioso al respecto donde explica que “esta ley que se ajustaba extremadamente a los lineamientos de los organismos internacionales y a la doctrina jurídica en materia de los derechos de niño, fue sin embargo impulsada sin consenso político ni acuerdos consensuales entre los principales actores que deberían ponerla en marcha, en especial el poder judicial y los municipios. (López 2012:134).

La nueva ley del niño de la Provincia de Buenos Aires: sanciones marchas y contramarchas en un escenario de tensiones y conflicto de intereses

Los intentos de adecuar la normativa nacional a los postulados internacionales fueron numerosos. Como vimos, tanto a nivel nacional como provincial, las leyes sobre niñez pertenecían a un paradigma de control social, que judicializaba problemáticas sociales.

Los mecanismos de este sistema de patronato, arraigados en la cultura, impedían la aplicación de normativas garantistas, como fue la mencionada Ley 12.607 finalmente suspendida.

En diciembre de 2004, cuatro años después de la sanción de la ley 12.607, la legislatura bonaerense, sanciona una nueva normativa (ley 13.298) en materia de niñez que deroga al Patronato y sin mayores justificaciones a la ley 12.607. Pero poner en vigencia la nueva ley fue una vez más un proceso complejo, dado la cantidad de actores que intervenían y en consecuencia los diferentes intereses en juego y espacios de poder que se disputaban.

Retomemos el contexto institucional en el cual se sanciona la actual normativa de niñez. En mayo de 2002, se produce la renuncia de la entonces Subsecretaria de Minoridad, Dra. Lima, quien había asumido como interventora del desaparecido Consejo del Menor y pasado a ser Subsecretaria de Minoridad (decreto 301/02). Para ese entonces el panorama estaba conformado por un sistema colapsado, hacinamiento en los institutos, superpoblación de chicos alojados en comisarías, la ley 12.607 suspendida, relaciones conflictivas con el poder judicial y un área desjerarquizada. (Vernet 2009). Frente a esta situación, durante los años 2003 y 2004, diferentes organizaciones políticas, sociales, gremiales y académicas,

generaron la articulación de los sectores sociales comprometidos con el nuevo paradigma de la promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y trabajaron en conjunto a fin de poner en plena vigencia dicha ley suspendida, pero finalmente no lo lograron.

En agosto del 2004 se conforma una herramienta en la que confluyen las distintas organizaciones: El Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Buenos Aires el cual fue partícipe de la creación y difusión de la nueva ley 13.298, generando un movimiento de gran envergadura en toda la provincia y con fuerte capacidad de lobby. Los actores gremiales que habían tensionado la sanción de la ley anterior dan un giro y sus fuerzas se re direccionan produciendo una sinergia hacia la militancia territorial difundiendo la nueva ley y forjando instancias de dialogo y acuerdos con el poder ejecutivo logrando generar consensos y presión social por el cambio normativo que no había tenido su antecesora la ley 12.607. (López, A. 2011).

En febrero de 2004, se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 13.175) la cual ocasiona, entre otras modificaciones, el desdoblamiento del ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano. Sin duda fue un avance en cuanto al contexto en que se desarrollaban las políticas públicas de niñez, pero no representó un cambio significativo para las posibilidades concretas de gestión de la Subsecretaría de Minoridad que pese al cambio, mantuvo idéntica su estructura y limitaciones. El colapso del sistema caracterizado por el hacinamiento y adolescentes detenidos en comisarías desemboca en una terrible tragedia conocida como “La masacre de Quilmes” en el que, mueren cuatro de los diecisiete adolescentes detenidos en la comisaría 1º de Quilmes.

Finalmente el 29 de diciembre de 2004, solo unos meses después de la mencionada “masacre de Quilmes”, ambas Cámaras sancionan la **ley 13.298 de la “Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”**. Sin embargo, siguiendo el camino de su antecesora, debió esperar otros dos años y medio para tener plena vigencia.

El Proyecto de Ley 13.298 de “Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño” es bajado directamente por el Poder Ejecutivo canalizando una iniciativa del entonces Ministro de Desarrollo Humano Juan Pablo Cafiero. En este período se avanza en la conformación de la nueva ley 13.298 a través de establecer alianzas estratégicas con sindicatos, organizaciones y gremios, adoptando el poder ejecutivo un rol proactivo. Esta normativa además de recibir

mayor apoyo de las organizaciones sociales y de los gremios, ya no es tan resistida por los intendentes municipales dado que en el nuevo marco no se les transfiere a los municipios la obligación de gestionar las políticas de niñez (los municipios pueden suscribir al Sistema mediante convenios voluntarios) mientras que paralelamente el gobierno provincial les transfiere fondos para atención a la infancia (López 2010)

El 14 de enero de 2005 la ley 13.298 es promulgada por el Decreto 66/2005. El decreto reglamentario se dictó de forma inmediata. Sin embargo, la Procuradora General de la Corte, suspendió la Ley el 7 de febrero de 2005, el día siguiente a la entrada de vigencia de la misma, presentado una “Medida Cautelar Urgente” argumentando la ausencia de reglamentación de la norma, falta de autoridad de aplicación de la ley y falta de recursos para las nuevas estructuras. En respuesta el 11 de febrero el ejecutivo provincial presenta un Recurso de Reposición para poner en marcha la nueva ley. Nuevamente, en marzo del mismo año la Suprema Corte se pronuncia a través de la Resolución N° 6, señalando que no se puede poner en vigencia la ley dado que “no se encuentran garantizados recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensables” convalidándose así que continúe el decreto- ley de patronato.

En este punto es interesante recuperar el planteo Guemureman y Azcárate quienes sostienen que “es evidente que la sanción de la ley 13.298 ha desatado una serie de conflictos y controversias entre sectores que expresan distintos proyectos políticos en juego. La disputa por la puesta en marcha de la ley está atravesada por la pugna política en términos de hegemonía como escenario de fondo” (Guemureman y Azcárate 2005:4) apareciendo como una de las cuestiones en tensión la aprobación del presupuesto 2005.

Paralelamente en el **ámbito nacional**, las organizaciones de la sociedad civil, un número minoritario de diputados y senadores con el apoyo activo de los organismos más reconocidos en Argentina en el campo de defensa de derechos humanos construyeron una estrategia conjunta para derogar la ley nacional de Patronato de Menores. Todos ellos fueron el motor de decisivo para la aprobación de la **Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley Nacional 26.061)** que se aprobó en septiembre de 2005. La ley 26.061 marca un punto de partida ineludible para las legislaciones provinciales en materia de niñez y le otorga un nuevo marco a la ley provincial suspendida.

En la PBA, a pesar de que la ley 13.298 se encontraba suspendida, el Poder Ejecutivo provincial promulga en marzo de 2005 el Decreto 300/05 que reglamenta la normativa colocando al Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad de aplicación en materia de infancia.

En el medio continuaron las resistencias no solo de la corporación judicial sino también de los representantes de “Hogares Asistenciales” -instituciones conveniadas que reciben “becas” para alojar niños con orden judicial de internación- resistencias que se debían fundamentalmente a que veían sus intereses económicos amenazados⁹.

Finalmente, recién en marzo de 2007, la Suprema Corte de Justicia, reconoció la inconstitucionalidad de la medida cautelar sobre la ley 13.298 e instó al Estado provincial y a los Estados municipales a readaptarse progresivamente al nuevo sistema de niñez. En abril de 2007, comenzaron a regir los órganos y procedimientos creados por el nuevo “Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” (Ley 13.298).

Además en diciembre de 2006 se sanciona en la provincia la Ley 13.634 de los Fueros de Familia y Penal Juvenil (estipulando su entrada en vigencia para el 1º de diciembre de 2007) que complementa a la ley 13.298 en el aspecto judicial, dando un paso fundamental en la separación de causas socio-asistenciales y penales y eliminando los Tribunales de Menores que son posteriormente reemplazados por Juzgados de Garantías y de Responsabilidad Penal Juvenil. Los Fueros de Familia y Penal Juvenil son reglamentados por el Decreto 151/07 del 13 de febrero de 2007, creándose el “Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil” complementariamente con las Resoluciones Ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07.

El Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires (ley 13.634), órganos y procedimientos, comenzaron a funcionar progresivamente a desde julio de 2008 aunque la ley estaba vigente desde diciembre de 2007¹⁰ y es la misma Procuradora quien entonces lo habilita. (Resol. SCBA N° 1287/08, Dec. PE. N° 981/08).

Cabe mencionar que en el año 2007 se dicta la Resolución Ministerial 171/07 a partir de la cual la “Subsecretaría de Minoridad” pasa a llamarse “Subsecretaría de Promoción y

⁹ Musa hace referencia a una verdadera política clientelar que el sistema de Patronato generó en cabeza de quienes determinaban el número de vacantes requeridas e instituciones privadas que se beneficiaban con las “becas”: nombre falso que se le da a la asignación que transfiere el estado a las instituciones por cada niño internado. En los capítulos a continuación veremos que dichas prácticas se sostienen con diferentes matices hasta el día de hoy.

¹⁰ La puesta en funcionamiento del Fuero fue gradual ya que se inició en julio de 2008 y se extendió hasta diciembre del mismo año, a pesar de que la ley 13.634 estaba vigente desde diciembre del año 2007.

Protección de Derechos del Niño” y un año después pasa a denominarse “Subsecretaría de Niñez y Adolescencia” institución que se subdivide en cuatro grandes áreas. Posteriormente, a fines del año 2011 se sanciona el Decreto N° 11/11 mediante el cual dicha Subsecretaría pasa a tener rango de Secretaría¹¹ y se constituyéndose como un organismo con dependencia directa del Poder Ejecutivo. En el contexto actual de retracción del Estado y despido masivo de trabajadores, dicha estructura vuelve a su rango anterior de Subsecretaría y nuevamente queda bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Como se pudo apreciar a través de este sintético recorrido, llegar a sancionar y poner en vigencia la nueva normativa de niñez y adolescencia en la PBA (ley 13.298 de Promoción y Protección de derechos del Niño y ley 13.634 del Fuero de Familia y de la Responsabilidad Penal Juvenil) no fue una cuestión para nada sencilla y demandó casi ocho años de marchas y contramarchas en un escenario resistido y disputado.

Sin embargo la implementación del nuevo marco normativo implica no solo reasignar nuevos nombres a las instituciones y enarbolar el discurso “oficial” de la Protección Integral de derechos, sino internalizar nuevas representaciones en torno a la niñez e instaurar nuevas prácticas e intervenciones, máxime teniendo en consideración que estas cuestiones son las más arraigadas en los *habitus* de los operadores, en la cultura institucional y por ende las más complejas de transformar.

A modo de cierre

En esta breve ponencia pudimos dar cuenta de las cuestiones que fueron socialmente problematizadas o politizadas en torno al campo de la niñez y colocadas en la agenda pública en diferentes contextos histórico-sociales, reflejando las principales políticas y modos de abordaje en torno a dicha cuestión, intentando dar cuenta a su vez que la historia sociopolítica depende fundamentalmente de un campo de fuerzas donde los grupos, movimientos o partidos, organizaciones e individuos, según sus posicionamientos en la sociedad y sus cuotas de poder, inciden de determinada manera.

¹¹ La cual, según indica el Decreto, absorbe las acciones que le correspondieran a la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Se puso de manifiesto a su vez, que toda política social estatal posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará, rechazándose otras.

Las acciones u omisiones en los sucesivos momentos históricos señalados pusieron de manifiesto las diferentes modalidades de intervención del Estado en relación a la niñez. De dichas intervenciones puede inferirse una cierta direccionalidad y determinada orientación normativa, afectando el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión de la niñez.

El largo y sinuoso camino recorrido hasta sancionar la normativa vigente, dio cuenta de las resistencias, disputas de poder, conflictos de intereses, tensiones y contradicciones que atraviesan a los actores del campo de la niñez. Considero que es fundamental tener en cuenta los diferentes momentos históricos señalados así como los conflictos y disputas previos a la sanción de la nueva normativa de niñez, para analizar la efectiva implementación¹² y hacer un proceso de evaluación de la nueva normativa de niñez y adolescencia en el marco del paradigma de la Protección integral de Derechos, dado que es de esperar que las tensiones, resistencias y contradicciones, (así como las representaciones y prácticas arraigadas al marco normativo del Patronato), continúen -y/o se redireccionen en mayor o menor grado- en las siguientes fases del ciclo de la política pública.

Finalmente, no pudo dejar de mencionar que a partir de diciembre de 2015 nuevamente se instaure un gobierno de corte neoliberal que a menos de un año de su gestión ha tomado medidas económicas, derogado leyes y dado explícitos indicios de que los sectores más desprotegidos y vulnerados claramente no serán su prioridad.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

-Ariés, P. (1981) *La vida familiar en el Antiguo Régimen*, Ed. Taurus, España

-García Méndez, E. y Beloff, M. (comp.) “Infancia. Ley y democracia en América Latina”, Ed. Temis, Bogotá-Bs. As.

Bourdieu, Pierre (1997) “*Las razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*”, Anagrama, Barcelona,

¹² Ver: Lucesole 2012 op.cit

- Carli, Sandra. (1992) *El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva*. En Puigrós, A. Escuela democracia y orden (1916.1945) III tomo de la serie Historia de la Educación Argentina, Galerna, Bs. As.
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Ed. Paidós, Bs. As.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial, Bs. As.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (1999) *Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica*, en “Revista Delito y Sociedad” N°13
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001a) *La niñez ajusticiada*, Ed. del Puerto, Bs. As.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001b) *La privación de la libertad en adolescentes y jóvenes: el purgatorio del encierro a la espera de la nada*, en “Revista Mayo”, Dirección Nacional de Juventud, vol.2, N°1, Bs. As.
- Daroqui, A. (2003) *Las seguridades perdidas*, en “Revista Argumentos”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. N°2, Mayo.
- Foucault, M. (1989) *Vigilar y Castigar*, Ed. S.XXI, Bs. As.
- Foucault, M. (2003) *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.
- García Méndez, E. (2005) “*Infancia y Sociedad en la Provincia de Buenos Aires*”, en Fundación Sur, UNICEF.
- Golbert, Laura. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Golbert, Laura. (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Serie de estudios CECE, Buenos Aires.
- Guemureman, S. (1999) *Información fehaciente sobre niños y adolescentes autores de delitos: insumo necesario e impostergable para el diseño de una política penal responsabilidad juvenil*, Documento para UNICEF - Oficina de Argentina, Mimeo.
- Guemureman, S. (2004b) *¿Responsabilizar o punir? - El debate legislativo en materia de niños, adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal*, en “Revista Delito y Sociedad”, N° 18, Mayo, Bs. As.
- Guemureman, S. (2005) *La necesidad de buena información: imperativo para el diseño de políticas públicas*, disponible en: www.observatoriojovenes.com.ar

- Lucesole, Natalia (2012) “Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: un estudio de caso en el Centro de Referencia La Plata” ¿Asistencialismo penal o penalismo asistencial? Disponible en FLACSOAndes <http://hdl.handle.net/10469/4593>
- Nirenberger, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz (2003) *Programación y evaluación de Proyectos sociales*. Cap.I, Paidós, Buenos Aires.
- Novick, Susana (1997) *Política inmigratorias en la Argentina*. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto, *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires
- Oszlak Oscar y O’ Donnell Guillermo (1981) *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Klisksberg Bernardo y Sulbrandt (comps.) *Para investigar la Administración pública*, INAP, Madrid.
- Oszlak, Oscar, (2006) *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*, en POSTDATA, *Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11, Buenos Aires.
- Resta, E. (2008) *La infancia herida*, Ed, Ah Hoc. Buenos Aires.
- Tamayo Sáez, Manuel, (1997) *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carillo Ernesto. *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.