

Las políticas sociales para la infancia vulnerable.  
Algunas reflexiones desde la Psicología

Valeria Llobet

# Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología

**Valeria Llobet**

· **Resumen:** *Se presenta una reflexión sobre la institucionalización de políticas de ampliación de derechos para la infancia en situación de vulnerabilidad, desde la perspectiva de considerar la interioridad institucional como el espacio en el que los postulados de las políticas públicas encuentran su concreción.*

*De este modo, se propone aquí una modalidad analítica que incluye dimensiones raramente puestas en juego para pensar las políticas para la infancia en su especificidad. Es utilizado para ello un recorrido teórico que articula los problemas de la representación y el cuidado para cuestionar las prácticas cuyo objetivo es concretar la ciudadanía infantil. La particularidad de las políticas para la infancia, es que en todos los casos se despliegan articulando significaciones y representaciones que configuran a los niños y niñas, con quienes tratan como casos (sociales, psicológicos, en riesgo), y consideran la desigualdad y la asimetría como naturales y objetivas. Por lo tanto, no son cuestionadas como obstáculos para la consecución de objetivos de ampliación de derechos.*

*El análisis se desarrolla con base en la experiencia argentina, en particular en la Ciudad de Buenos Aires desde finales de los años 90. Intenta contribuir al debate relativo a los obstáculos específicos con que lidiará toda política pública basada en la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN) para avanzar en la concreción de derechos de la infancia en situación de extrema vulnerabilidad.*

**Palabras clave:** Políticas Sociales, Representación, Ciudadanía, Reconocimiento.

· **Resumo:** *Apresenta-se uma reflexão a respeito da institucionalização das políticas de ampliação dos direitos para a infância em situação vulnerável, a partir da perspectiva de se considerar a interioridade institucional como o espaço no qual os postulados das políticas públicas encontram a sua concreção.*

*Deste modo, propõe-se aqui uma modalidade analítica que inclui dimensões raramente postas em jogo quando se pensam as políticas para a infância, na sua especificidade. Para isto é utilizado um roteiro teórico que articula os problemas da representação e do cuidado para logo questionar as práticas, e cujo objetivo é concretizar a cidadania infantil. A particularidade das políticas para a infância, é que em todos os casos elas se desenrolam articulando significações e representações que pré-configuram às crianças, as quais são tratadas como casos (sociais, psicológicos, em risco), e consideram a desigualdade e a assimetria como naturais e objetivas. Por tanto, não são questionadas como obstáculos para se atingirem os objetivos de ampliação dos seus direitos.*

*A análise se desenvolve a partir da experiência argentina, particularmente na cidade de Buenos Aires desde finais dos anos 90. Pretende contribuir ao debate relativo aos obstáculos específicos com os quais deve enfrentar-se toda política pública baseada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, para progredir na concreção dos direitos da infância em situação de vulnerabilidade extrema.*

**Palavras-chave:** Políticas Sociais; Representação; Cidadania, Reconhecimento.

• **Abstract:** *This article is a reflection on policies that promote the broadening of rights for the at-risk child-youth population, from a perspective that views the internal workings of institutions as the space in which policy postulates become reality.*

*To this extent, we propose here an analytical mode which includes some aspects that are rarely considered when thinking about the specifics of policies for children. For this mode we are using a theoretical approach which articulates the problems of representation and care-taking in order to problematize practices whose objective is the concretization of citizenship for children. The specific nature of policies for children is such that in every case their implementation articulates significations and representations that configure the children who they serve as (at risk, social, psychological) cases, and they deal with issues of inequality and asymmetry as natural and objective. Therefore, these aspects are not questioned as obstacles to achieving objectives for the broadening of rights.*

*This analysis was developed based upon the Argentine experience in this field, specifically that in the City of Buenos Aires at the end of the 1990s. It aims to contribute to the debate relating to the specific obstacles which are confronted by all public policy that is based on the international Convention on the Rights of the Child for advancing the securing of the rights of children in situations of extreme vulnerability.*

**Key words:** Social Policy, Representation, Citizenship, Recognition

## Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología\*

Valeria Llobet\*\*

**-I. Introducción. -II. La infancia y las políticas sociales. -III. Las instituciones como campo de las políticas. -IV. La asistencia a “los menores”. Algunas hipótesis históricas. -V. Las políticas y el cuidado. -VI. Reflexiones finales. -Bibliografía.**

*Primera versión recibida mayo 4 de 2005; versión final aceptada octubre 3 de 2005 (Eds.)*

### I. Introducción

Entre las décadas de los años setenta y noventa surgió el Paradigma de la Protección Integral y su correlato en un discurso de los Derechos de niños y niñas, consagrados en la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN). Producto de una serie de fuerzas y debates políticos alrededor de la ampliación de derechos de ciudadanía a la población infantil, este Paradigma expresa un proceso de especificación, concreción, interseccionalidad y particularización de derechos humanos (Scott:1999). En este marco, en la Argentina se modificó la legislación interna, se crearon programas y se crearon o transformaron instituciones para la infancia, en una crítica a las instituciones totales y a la categoría de “menor”. El discurso de derechos de la infancia es entonces el eje de un conjunto estructurado de legislación, políticas e instituciones que se muestra transformado. Este marco promueve dos grandes estrategias de acción: por un lado, la separación de las problemáticas de índole penal de las de origen social; por otro, el cuestionamiento a las instituciones totales y el consecuente desarrollo de alternativas de tratamiento.

Este proceso de implementación e institucionalización de la CDN ha dado lugar en la Argentina a variados estudios sobre las políticas públicas para la infancia. Se constata en el

---

\* Este artículo es una síntesis parcial de la tesis inédita “El Campo de la Minoridad en el período 1983-2000: La CDN, la ciudadanía de la infancia y los ‘chicos de la calle’”, para optar al título de Doctora en Psicología, en curso de evaluación. La investigación financiada con beca de Iniciación a la Investigación y beca doctoral de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBACyT), Resolución de Consejo Superior CS 1548/98, se realizó entre el 10/98 y el 03/03.

\*\* Licenciada en Psicología. Especialista en Problemas Sociales Infanto-Juveniles (Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires), Candidata al Doctorado en Psicología de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, Docente del Programa de Democratización de las Relaciones Sociales de la Escuela de Postgrado, Universidad Nacional de San Martín. Jefa de Trabajos Prácticos, Programa de Democratización de las Relaciones Sociales, Universidad Nacional de San Martín. E-mail: v\_llobet@yahoo.com.ar

conjunto una ausencia de miradas sobre el fenómeno que interroguen el campo de prácticas locales entendidas como “*directamente portadoras de las transformaciones que se intenta analizar*” (Donzelot, 1990, 10).

El proceso de implementación de una política social puede ser pensado como su institucionalización, proceso que incluye negociación e institución de sentidos, de relaciones de poder, de creación de sentido común, tanto en las definiciones de los problemas que aborda como en las prácticas que se consideran apropiadas. La institucionalización de una política pública es así la cristalización de un conglomerado de sentidos y prácticas que constituyen el buen sentido respecto de un problema particular. Las instituciones resultan tanto producto como productoras de la implementación de las políticas.

Se considera que las representaciones e interpretaciones (sobre los problemas, las necesidades, los sujetos que las portan) no son variables de la implementación, sino los ejes en los que se despliegan conflictos. Incluirlas en el análisis de las políticas implementadas es entonces crucial para revisar cuánto colaboran en transformar las relaciones inequitativas, cuánto colaboran en la constitución, como ciudadanos, de los actores implicados.

Es decir, al pensar la institucionalización en el sentido en que es aquí tratada, es necesario mirar las prácticas y los sentidos desarrollados al interior de las instituciones no como un dato accesorio que puede aportar a la comprensión de las fallas de la implementación, sino como aquella dimensión que la concreta.

En particular, se considera aquí que la implementación de políticas para la infancia que se inspiran en el paradigma de derechos humanos promovido por la CDN, supone una fuerte revisión de las representaciones sobre la infancia, de lo legítimo y posible respecto de la población infantil. La consideración del niño o niña como sujeto de derechos, proposición fuerte y altamente debatida en el contexto argentino, es interpretada desde sentidos que son negociados con las representaciones ligadas a la indefensión e inmadurez infantil.

Al suponer que el objetivo de ampliación de derechos atraviesa toda política que implemente localmente la CDN, es necesario incluir una consideración sobre la ciudadanía infantil. El estatuto de ciudadanía de la población infantil, se considera aquí no sólo como un estatuto jurídico y una modalidad de integración social, sino como una construcción moldeada en interacciones sociales dotadas de sentido. Es decir, como resultado de prácticas significativas que permiten construir ciudadanía. Los modos que adopta el discurso de derechos en la trama de las instituciones, las acciones mediante las que las instituciones implementan una política, darán cuenta del espacio de construcción de derechos de la población infantil. *¿Son las prácticas y objetivos institucionales potencialmente ampliadores de ciudadanía?*

¿En qué medida el discurso sobre los derechos introduce innovaciones en un terreno minado por lo que la infancia representa para el mundo adulto, por la tensión y el conflicto?

Este recorrido recupera la interioridad institucional y la dimensión significativa de las prácticas sociales que concretan, como interacciones interpersonales, los postulados abstractos de las políticas sociales para la infancia.

## **II. La infancia y las políticas sociales**

Las posiciones teóricas sobre el estado actual de la niñez varían alrededor de dos grandes tesis: una de índole materialista, que afirma la dependencia de la experiencia

infantil de las formas sociales; la otra de índole cultural, que plantea el cambio en la percepción de los adultos sobre la niñez, cambio determinado por patrones culturales, sistemas de creencias y modos de pensar. En ambos casos, la reflexión reúne a niños y niñas, e instituciones. El planteamiento presentado aquí se separa, sin embargo, de la tradicional mirada que subsume a los niños y niñas *debajo* de las instituciones para la infancia, en una concepción teórica que hace equivaler *niñez* y *procesos de socialización*, o que traduce *asimetría* en *determinación unilateral*. Sin asumir todas las consecuencias filosóficas del planteamiento, a título provisional se quiere sostener que la infancia se constituye en relación con un conjunto de instituciones sociales que incluyen a tal sujeto colectivo como destinatario, y que esta relación se concreta en acciones cuya peculiaridad es incluir una dimensión simbólica y relacional. Por dimensión simbólica es posible entender, en un sentido genérico, el conjunto de símbolos y significados que se encuentran articulados a las instituciones sociales y que permiten a un grupo social compartir y construir el sentido de la vida cotidiana, los valores, las identidades. Parece importante remarcar que para entender la situación actual de la infancia es necesario construir un discurso de al menos dos voces: las instituciones que, dirigidas a ella forman parte del mundo adulto; y la voz de los propios niños y niñas. Es precisamente esta última voz la que se echa de menos en la mayoría de los trazados actuales: es una voz ausente en las políticas públicas.

El siglo que acaba de cerrarse, denominado en sus inicios “el siglo del niño”, ha sido el tiempo de la construcción de la infancia como sujeto social. Este proceso se dio mediante la expulsión de las niñas y niños del espacio público, incluyendo el espacio del trabajo asalariado, y su inclusión natural en el espacio de la domesticidad, el juego y la escolaridad. (Zelizer, 1985; Roche, 1999). Este proceso de valoración de un sujeto colectivo infantil estuvo sostenido por un proyecto político que, en tanto anticipación de un futuro posible, tomaba a los niños y niñas del presente como “actores del mañana”. A inicios del siglo XXI, tanto el lugar de la infancia en las políticas públicas como en el imaginario parece haber cambiado radicalmente: el campo de problemas de la niñez aparece dominado por debates respecto a la desaparición de la representación moderna de la infancia y en algunos casos de la propia existencia de “niños infantiles”.<sup>1</sup> En todo caso, ¿puede pensarse el cambio de la población infantil desgajado de los cambios en las políticas para la infancia y sus instituciones? Si antes se afirmó que en las políticas se echa de menos la voz de las niñas y los niños, ahora se agrega que no es apropiado restar la “voz” de las políticas y las instituciones para mirar lo que sucede con la infancia.

### III. Las instituciones como campo de las políticas

Las instituciones existen socialmente como sistemas simbólicos sancionados. Consisten en ligar significados a símbolos y hacerlos valer como tales. En el planteamiento de Bourdieu (1999), en las instituciones sociales se objetivan sentidos que son individualizados en *habitus*. Éstos a su vez son una función de la posición en el espacio social, por lo que las propias instituciones están atravesadas por las lógicas de reproducción y diferenciación. Demarcan lo decible y lo pensable para cada situación social y para los

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo, en el contexto argentino: Duschatzky, S. & Corea, C. (2002): *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Paidós; Corea, C. & Lewkowicz, I. (1999): *¿Se acabó la infancia? Ensayos sobre la destitución de la niñez*, Buenos Aires, Lumen; Corea, C. & Lewkowicz, I. (2005): *Pedagogía del aburrido*, Buenos Aires, Paidós. Obras inspiradas en las lecturas de Neil Postman sobre la infancia y en planteos de desinstitucionalización como el de Zygmunt Bauman.

actores involucrados y constituidos por ellas. A su vez, las prácticas suponen valor social, acarrear poder y llevan la marca de sus condiciones de producción. En este sentido, las instituciones estructuran y son determinadas por un campo de discursividad, actualizado mediante las estrategias desarrolladas por los actores.

Es decir, los efectos y resultados producidos en la cotidianeidad de las instituciones para la infancia dependen tanto de los procesos singulares dados en su interioridad como de las relaciones establecidas entre la institución concreta, habitada, y la institución simbólica; y entre ambas y la lógica del sistema.

La universalidad de la ciudadanía no es un punto de partida en sociedades desiguales e inequitativas, heterogéneas en su interior. Por el contrario, requiere de una activa política de redistribución del poder y del saber. Este objetivo hace necesario que, para construir ciudadanía, las políticas sociales se planteen un proceso de reconocimiento de las diferencias injustas presentes en un momento determinado en una sociedad particular. ¿Son las prácticas institucionales adecuadas a esta exigencia? ¿Qué tensiones y conflictos surgen del tratamiento de la población infantil como ciudadanos?

En los supuestos, argumentos, criterios de clasificación, demarcación y registros, valoraciones y estrategias, implícitos en la forma en que las instituciones -y los trabajadores y trabajadoras- interpretan y definen los problemas para los cuales operan, se concretan las formulaciones políticas y se expresan los sentidos y representaciones sobre la infancia.

La construcción del campo de las políticas para la infancia puede entenderse como el despliegue de un universo de sentidos particulares que recorta aspectos de la discursividad institucional y los incorpora mediante estrategias que articulan las negociaciones y conflictos de los sujetos concretos. Es un campo subjetivo en el que dimensiones tales como el sufrimiento y la satisfacción, son urdidas en una misma trama con las descripciones de las acciones que son así experimentadas.

La institucionalización de las políticas para la infancia se entrama en los conjuntos de necesidades y actores que, en una sociedad dada, en un momento histórico particular, son construidos como prioritarios y legítimos:

*“las demandas particulares sobre necesidades son ‘dialogadas internamente’; implícita o explícitamente evocan resonancias de interpretaciones en competencia (...) El carácter dialógico, cuestionador del habla está relacionado con la disponibilidad, en una cultura, de una pluralidad de discursos en competencia y de posiciones de sujetos desde los cuales se los articula”.* (Fraser:1991:9/10)

Las representaciones sobre la infancia, sobre sus necesidades morales, psicológicas, materiales; las representaciones sobre los actores naturales para satisfacerlas (la familia bien constituida, la buena madre) se conforman en la matriz desde la cual se negociará incluso la percepción de la realidad de cada niño concreto (LLobet, V, 2005). La enunciación e interpretación de necesidades, y la interpelación de las identidades sociales, tamiza la construcción de las diferencias injustas y las naturaliza, velando su producción social.

La situación de sujetos cuya existencia aparece marcada por la extrema pobreza y la dificultad severa en el ejercicio de sus derechos, plantea a las políticas públicas un desafío particular, al combinarse en un mismo grupo poblacional procesos de estigmatización y situaciones de aumento de la vulnerabilidad, fermentando modalidades de interpelación de identidades colectivas que no pueden revertirse sólo con acciones sobre los recursos y su

distribución. Igualmente, las acciones técnicas sobre las poblaciones pueden tener efectos de patologización,<sup>2</sup> victimización o institucionalización de sujetos considerados desviados, evitando considerar la injusticia como problema de índole social.

Graciela Di Marco abre una perspectiva interesante al retomar la propuesta de Fraser sobre la redistribución y el reconocimiento como núcleo de los reclamos por la justicia:

*“La justicia requiere que todos los miembros de la sociedad sean considerados como pares, para esto es necesario la distribución de bienes materiales que asegure la independencia y la ‘voz’ de los participantes, y que los patrones culturales de interpretación y valor aseguren la igualdad de oportunidades y el respeto por todos.”*  
(Di Marco, 2002, 72)

El *reconocimiento* alude a una construcción del otro como semejante, diferente pero no desigual. Esta atribución de identidad se concreta en relaciones interpersonales de diverso tenor, que construyen la cotidianeidad de las instituciones, el vínculo entre ellas y la población para la que son desarrolladas y, en tal sentido, definen las políticas sociales en su desarrollo efectivo.

Es aquí necesario reponer la pregunta: ¿en qué medida el discurso sobre los derechos innova en un terreno determinado por lo que la infancia *representa* para el mundo adulto, por la tensión y el conflicto hechos presente por el desencuentro entre generaciones?

Siguiendo la propuesta de Laclau (1996) exclusivamente en este aspecto, en la relación de representación los representados están ausentes del sitio en que la representación tiene lugar, y el representante tiene un papel de cierre, constitutivo de la identidad del representado. Se quiere aquí hacer decir a esta formulación un poco más de lo que dice: los discursos de las instituciones para la infancia sostienen una relación de determinación con la identidad de niños y niñas, relación marcada por operaciones que articulan de distintos modos -no siempre “por la positiva”- *representación* y *reconocimiento*. Esta función puede ser denominada de interpelación de infancia, en tanto que las operaciones relativas a la transmisión se concretan en los bienes simbólicos circulantes en el espacio institucional.

La representación como operación en las políticas sociales tiene una función relativa a las identidades de los representados; funciona mediante la distribución de reconocimiento, articulada a los modos de subjetivación, “*las formas en las que varios discursos ubican a las personas a quienes se dirigen como sujetos de un tipo específico*” (Fraser, op.cit. 8,9).

De este modo la representación configura como sujeto ideal a aquel capaz de auto-representarse: un individuo adulto, racional y autónomo. Al mismo tiempo, la limitación a la auto-representación infantil se deriva, como expresión legal, de la constatación de la asimetría entre personas adultas y niños o niñas, y la supuesta característica inacabada de lo infantil: aún-no racional, aún-no autónomo, aún-no adulto (Casas, 1998). Paralelamente, los derechos de los niños y niñas son traducidos negativamente, en términos de protección, de un modo en que se deslizan los aspectos morales relativos al control social y a la suspensión de las posibilidades de auto-representación en virtud de un juicio moral

---

<sup>2</sup> Se identifica como patologización y como psicopatologización, toda operación sobre la identidad de las personas que abreva en un discurso médico y que construye una causalidad psicológica o patológica como modelo interpretativo de las acciones de los sujetos. Ver Korinfeld, D. (2005) y Lobet, V. (2005).



(Devine, 2002).<sup>3</sup> Las modalidades de representación de la infancia vulnerable han mutado a lo largo del siglo XX, pero parece prudente suponer que en el contexto argentino no ha variado intrínsecamente el problema de los modos de control a que es sometida como conjunto poblacional.

#### IV. La asistencia a “los menores”. Algunas hipótesis históricas

En la Argentina, la década de los años treinta marcó el inicio de cambios radicales tendientes a centralizar en el Estado la gestión social, con el surgimiento de la burocracia técnica configurada por los profesionales del área social. En ese contexto, la Ley de Patronato o Ley Agote seculariza y nacionaliza la asistencia a los menores abandonados o en peligro moral o material. Este período, conocido como “el Centenario” (primera y segunda décadas del siglo XX) es ampliamente analizado por la historiografía y los análisis del Estado-Nación.

Durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta se avanzó en la legislación “*que definió la función tutelar del Estado sobre los menores*” (Lo Vuolo y Barbeito, 1994, 123). En la historia mítica del campo de la minoridad, se produce una suerte de vacío que abarca las décadas de los años cuarenta a setenta. Este espacio temporal es cubierto con el relato de “los años dorados”: un Estado que funcionaba, en un país rico y que caminaba sin distracciones hacia su pleno desarrollo, que no producía menores: no había restos de infancia... De alguna manera, parecía concretarse la figura del *único privilegiado*<sup>4</sup> como una legítima y veraz representación del niño.

Sin embargo, en el análisis que Sandra Carli (2001) realiza de la obra pictórica de Antonio Berni, la heterogeneidad de los sujetos infantiles en Argentina aparece expresada en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, hasta la fragmentación que comienza a hacerse presente claramente desde los sesenta. Entre ambos períodos, lo que parece cambiar radicalmente es la modalidad de presencia de los adultos y los escenarios legítimos para la filiación de los niños y niñas a un orden cultural que les sea propio. Sobre esos años, el análisis de la obra de Berni muestra una ciudad que es espacio público de encuentro intergeneracional. La heterogeneidad social hallaba en la calle y en la escuela el espacio de inclusión que trabajaba por la homogeneización. La escuela era un espacio habitado por maestras y maestros que configuraban “el segundo hogar”, espacio donde las lecturas eran marcadas por libros tales como “*La razón de mi vida*” primero, y “*Afán y Fe*” más tarde.<sup>5</sup> Libros que prometían a niñas y niños un futuro construido con valores unívocos de los que los adultos pretendían ser ejemplo. Los adultos parecían acoger a un niño o niña en formación; eran así responsables por su presente y su futuro.

En los años sesenta los cambios demográficos, familiares y de clima cultural y político comienzan una renovación de las relaciones de las personas adultas con los niños y las niñas. Tales relaciones dejaron de estar marcadas por la moral para ser estructuradas desde el

---

<sup>3</sup> Este mismo autor presentó hallazgos relativos a la sub-utilización de las capacidades de los niños y niñas de constituirse como agentes activos en espacios institucionales, con implicaciones negativas para la constitución de su identidad como ciudadanos y ciudadanas.

<sup>4</sup> Durante el primer y segundo gobiernos peronistas (1945-1955) el slogan “los únicos privilegiados son los niños” expresaba las políticas de asistencia a la infancia, desarrolladas centralmente a través de la Fundación Eva Perón.

<sup>5</sup> El primero de ellos se trata del libro de lectura de las escuelas primarias más utilizado durante el gobierno peronista, que desarrollaba los motivos político-morales de Eva Perón; el segundo es uno de los libros de lectura que lo suplantó durante la siguiente década, que expresaba los principios morales de afán y empeño en el trabajo, y de fe tanto religiosa como en el progreso.

psicoanálisis o la pedagogía influida por la psicología. Aquellos adultos encontraban un niño cifrado, enigmático, a quien no cabía más enfrentar con rigidez disciplinaria, a quien había que comprender en sus motivaciones y conflictos. El niño o niña era una superficie opaca que, si antes fue *tabula rasa*, en esta década comenzó a ser una incógnita, con motivaciones e intenciones propias. A su vez, el adulto era entonces un sujeto en transición. Ya porque apostara a un futuro revolucionado, ya porque la convulsión social le pareciera un escenario perturbador, nuevos saberes y nuevos poderes comenzaron a discurrir respecto de la paternidad y la maternidad. El giro intimista logrado por el psicoanálisis retornaba sobre la familia desacralizándola, pero otorgaba un nuevo lugar a los padres respecto de sus hijos. No se trataba ya de la protección de un bien colectivo y público,<sup>6</sup> sino un susurro privado que era enunciado para proteger a un sujeto con interioridad y espesura. La incertidumbre sobre la nueva familiaridad que intranquilizaba las formas de ser hombres y mujeres y, en particular, de ser padres, llevó a estrategias reformadoras de las pedagogías privadas (familiares, la “Escuela para padres”, por ejemplo) y públicas (escolares).

En los gobiernos dictatoriales de esta década fueron reemplazadas las denominaciones institucionales y programáticas “de menores” para pasar a ser “de menores y familia”. Este deslizamiento se acompañó de debates relativos a la institucionalización y sus consecuencias, a la educabilidad durante la institucionalización, y a la necesidad de reintegración familiar de los menores. El “*Estudio del niño y el adolescente institucionalizado*” de 1967 y el “*Congreso del Menor Abandonado*” de 1969, fueron ejemplos del giro intimista promovido por la psicología, la medicina y la pedagogía, al indagar por las formas familiares del abandono y del maltrato. Así surgió el Régimen de Familia Sustituta para diferenciar a niños y niñas “con graves problemas” de aquellos o aquellas que no los tuvieran (Dubaniewicz, 1997).

En 1973 se publicó la *Política Nacional del Menor y la Familia*, y en 1974 se realizó el *Primer Encuentro Nacional de la Familia*, cuyas conclusiones se centraron en la utilización de tratamientos que no implicaran internación, y en el desarrollo de estrategias de prevención (Dubaniewicz, op. cit.). Durante la última dictadura, se desarrollaron estrategias innovadoras de tratamiento: Registro General de Menores, Orientación Familiar, Becas para internamiento en instituciones privadas, Hogares de Pre-Egreso con subsidios, Pequeños Hogares, Becas de Estudio e ingreso a los Institutos Militares (Dubaniewicz, op.cit.).

La dictadura amplió las posibilidades de tutela del juez (ley 22.278), al darle la posibilidad de disponer del menor para su reeducación por tiempo indeterminado, y con la imputabilidad condicionada no por el hecho sino por los resultados de tal reeducación. Se produjo un deslizamiento que agrega a la idea de menor abandonado —propia del paradigma anterior— la concepción de *población de riesgo*: niños villeros y niños de opositores políticos (es necesario recordar que hace pocos años Abuelas recuperaron la identidad de un adolescente que había pasado su infancia en los Institutos de Menores). Niños y niñas que habitan una calle que deja de ser espacio de encuentro y socialización para comenzar un tránsito que va desde el terror (la Policía de la Minoridad, el Cuerpo de Vigilancia Juvenil, las *razzias* callejeras) y la prohibición del encuentro y la cultura pública (se prohibieron las murgas y fue derogado el feriado de carnaval) hasta la privatización que marca la fragmentación social de los años noventa.

---

<sup>6</sup> Por contraposición al Centenario, momento en que la interpelación a los padres desde la Higiene Pública o el Patronato se centraba en el futuro de la patria encarnado en las niñas y en los niños.

Estas hipótesis respecto del lugar que el Estado reserva a un conjunto de población infantil son metafóricas por el siguiente fragmento del diálogo sostenido en un taller educativo de una institución para niños y niñas en situación de calle:<sup>7</sup>

*Niño:* ahí, en la Plaza de Mayo, los policías se tiroteaban con los militares, fue por el año 55. Había túneles, está lleno de túneles que llegan hasta aquí.

*Maestro:* Sí. Y también hay construcciones que quedaron bajo tierra como la vieja Aduana. Ahora la excavaron. Ustedes la habrán visto, ahí, detrás de la casa de gobierno...

*Niño:* no, no es así. Ahí, en esa fosa, los militares metían a la gente y la mataban. Era en la época de los militares.

*Maestro:* ¿y a quiénes les hacían eso? ¿A los delincuentes?

*Niño:* sí, y a la gente como nosotros.

El niño en situación de calle se sabe blanco del Estado represor. Ese Estado dictatorial transformó en resto, en exceso sintomático —es decir, índice y sustitución del conflicto— a aquellos niños y niñas que por su mera existencia planteaban la no-universalidad del proyecto autoritario, jaqueaban su hegemonía.<sup>8</sup> Con este movimiento de renegación el Estado expulsaba a todo un sector de la infancia, a la manera de residuo, de las posibilidades de filiación cultural.

A partir de la recuperación democrática, la problemática de niños y niñas en situación de calle ingresó como tal al ámbito de actividades de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Se comenzó a asociar la problemática del abandono con el incumplimiento de derechos (Dubaniewicz, op.cit.; APDH, 1986), en consonancia con la incipiente repercusión, sobre todo en la sociedad civil, de los debates alrededor de la CDN desde 1979 y del papel que en él tenía el movimiento de Derechos Humanos argentino.

Durante los años ochenta y noventa proliferaron los encuentros técnico-políticos para debatir políticas para la infancia (escolares, asistenciales, penales), y las posiciones acordes con la Doctrina de Protección Integral plasmada en la CDN propiciaban, como formulación política, un cambio de concepción que se pensó radical con respecto a los paradigmas anteriores. Las instituciones que asisten a población infantil están regidas por tal instrumento con carácter constitucional. En lo jurídico, se afirmó la necesidad de garantías procesales contra la discrecionalidad del régimen anterior, de internamiento coercitivo y de límites temporales difusos.<sup>9</sup> Se hizo eje en la titularidad de derechos de ciudadanía para niños, niñas y adolescentes, quienes dejaron de ser considerados “menores” en el mismo sentido que esta denominación adoptaba para el sistema tutelar, y se instaló el *superior interés del niño* como objetivo y límite de toda intervención.

Asimismo, desde las posiciones defensoras de los derechos de los niños y las niñas se comenzó a afirmar que las instituciones que trabajaban de forma alternativa eran más

---

<sup>7</sup> Extraído de Revista Chicos de la Calle, año 2 número 6, 1998.

<sup>8</sup> Se recuerda que, para Gramsci, la hegemonía implica un proceso en el cual el interés del grupo que posee el poder de representarse como legítimo líder, aparece como “bien común”. Si bien no es rigurosamente pertinente caracterizar al establecimiento de un proyecto dictatorial como un proceso de constitución de hegemonía, se quiere indicar así el conflicto que representa la eficacia de la dictadura en la constitución del sentido común de la sociedad civil. Hecho que parece ser uno de los determinantes del lugar de peligro que la infancia más pobre tiene en el imaginario actual.

<sup>9</sup> Entre los logros de esta transformación se cuentan el cierre del Cuerpo de Vigilancia Juvenil y el de Detección de Menores.

eficaces que las tradicionales (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, APDH:op. cit.).<sup>10</sup>

Durante la década de los años ochenta se debate sobre la criminalización de la pobreza efectivizada mediante acciones represivas y punitivas sobre niñas, niños y adolescentes. Así, los sectores defensores de los derechos de niñas y niños ubican como los actores con quienes estaban en conflicto u oposición, a la policía, la justicia penal, y el sistema institucional-total.

La incipiente lucha ideológica de quienes instalaban el problema de los derechos humanos de los niños y niñas se centraba en “*cambiar el lenguaje epistemológico*” (Conclusiones del I Seminario Latinoamericano de Derechos Humanos del niño y del menor, 1987), para extraer el problema de la minoridad del campo jurídico.

Durante los años noventa se intensificó el debate respecto a las políticas para la infancia, en particular las educativas y las de minoridad. El agravamiento y el aumento del problema de niños, niñas y adolescentes en situación de calle ejemplificó el dramatismo y la urgencia de las proposiciones. Asimismo, resultó el espacio prioritario -junto con los conflictos penales- de inclusión activa de la CDN, eje vertebrador de discursos y prácticas constructoras de ciudadanía y respetuosas de los derechos de las niñas y los niños, particularmente vulnerados en su calidad de menores para el sistema tutelar.

Este escenario de debates planteó, a primera vista, dos posiciones antagónicas y polarizadas. Quienes se posicionaban defendiendo la continuidad del Modelo Tutelar articulado con la Doctrina de la Situación Irregular, sostenían -o sostienen- un sistema de concepciones con predominio del aspecto punitivo en función de la peligrosidad social, la necesidad de tutela e internamiento correctivo discrecionalmente aplicado por el Estado mediante el sistema judicial, la inadecuación de las familias, la victimización de niños y niñas y su construcción como pre-delinquentes. El eje conceptual del modelo es la categoría de *menor*, con sus características de objetivación y negación de derechos: el menor es un sujeto incapaz, objeto por lo mismo de tutela y con libertad restringida por su propio bien.

En oposición, quienes defienden la Doctrina de Protección Integral suscriben como idea-fuerza la concepción que hace de las niñas y niños, sujetos de derechos, tanto de derechos humanos en general como de derechos ciudadanos en particular, al considerar que la protección y el cuidado es un derecho que asiste a esta población pero que no podría ser “hecho contra su voluntad”. Este proceso es caracterizado como de ampliación y particularización de ciudadanía (Scott, op.cit.).

García Méndez (1995) afirma, en una síntesis de la posición de muchos analistas, que el caso de Argentina es un ejemplo de aceptación retórica de la CDN. Esta afirmación, si bien hecha luz sobre el problema de la implementación de políticas transformadoras, supone dos problemas asociados: el primero es subsidiario de posiciones que plantean una escisión entre discurso y práctica, en la que queda del lado de esta última la verdad; sólo de esta manera sería posible que el discurso y su retórica configuren una dimensión de ocultamiento de una práctica diversa, y no un aspecto de una praxis compleja. El segundo problema es derivado del anterior, que posibilita entender la implementación de políticas sociales como un proceso dividido entre intenciones reales y formulaciones falsas. Se sostiene aquí que se trata de un problema más complejo (que engloba a quienes

---

<sup>10</sup> En general, hay poca precisión conceptual. Sin embargo, es posible afirmar que a grandes rasgos con “institución tradicional” se alude a las instituciones masivas que ejercen tutela mediante el internamiento coercitivo, en tanto alternativo será todo lo que no es institución total.

intencionalmente deciden decir que hacen lo que no hacen) que no admite el tratamiento del discurso sobre lo que se hace como algo ajeno a las prácticas. Nos parece lícito preguntar: ¿es realmente tan clara la escisión del campo en dos posiciones antagónicas? ¿es posible pensar las posiciones ideológico-discursivas sin referirlas al contexto concreto de los actores, sus prácticas y los problemas con los que lidian? ¿hay ruptura o continuidad en los sentidos que construyen ambos –supuestos- polos?

El cambio y la transformación de las concepciones sobre la infancia, sus necesidades y problemas, y las mejores formas de abordarlos, no necesariamente acompañan los cuestionamientos técnicos ni las reformas jurídicas. El cambio normativo no se sigue forzosamente por transformaciones institucionales. Ni es inevitable que las trabajadoras y los trabajadores de las instituciones concuerden íntegramente con las nuevas concepciones jurídicas sobre los niños, niñas y adolescentes.

La hipótesis interpretativa aquí sostenida, desarrollada a partir de investigaciones de campo, es que la continuidad y la ruptura del dispositivo<sup>11</sup> tutelar se puede “leer” en: a) las estrategias de representación que las instituciones (en sus legajos, en sus interpretaciones, en sus asunciones) despliegan respecto de los niños y sus problemas; b) los discursos patologizantes y asimétricos como fuente de explicación científica de las prácticas; y c) las modalidades de resolución de la tensión inherente a las relaciones de cuidado.

## V. Las políticas y el cuidado

Las prácticas institucionales ponen en tensión el objetivo implícito de cuidado con la necesidad de reproducción de la institución, y con los postulados más generales de inclusión y socialización de las nuevas generaciones que cada sociedad es capaz de formular y que constituyen el encargo implícito que cimienta a las instituciones.

En ese sentido, resulta pertinente reflexionar respecto de prácticas cuyo objetivo es la ampliación de ciudadanía en la perspectiva aportada por la concepción política del cuidado (Tronto, 1994). Como práctica social, el cuidar es un proceso que pone en primer plano los problemas de la interrelación entre personas: dependencia, autonomía, individualización, posibilidades de acceso a la palabra. La cuestión central a abordar desde esta perspectiva es cómo lidiar con la dependencia y la responsabilidad.

Según Graciela Di Marco, resulta necesario incluir en el análisis y diseño de las políticas sociales las dimensiones desplegadas al visualizar el problema en el escenario del cuidado:

*“...mutualidad o interdependencia, la asistencia, el cuidado y las emociones (...) Se trata de la elaboración de discursos que articulen la justicia y el cuidado —de uno mismo y de otros y otras— y los derechos de los que reciben asistencia a ser parte activa en la definición de sus necesidades (especialmente en el caso de ancianos y discapacitados), sin que los que los cuidan los subordinen (...) Vincular la ética de los derechos con la ética del cuidado permite avanzar en una concepción de la política social que tiene presentes a los sujetos en su integralidad”. (Di Marco, 2005, 159)*

---

<sup>11</sup> Dispositivo en el sentido foucaultiano como conglomerado de conocimientos, prácticas, instituciones, disciplinas.

Las prácticas institucionales se despliegan alrededor de al menos tres tensiones provocadas por la relación entre adultos y niñas o niños.

La primera de ellas, la asimetría entre adultos y niñas o niños, se traduce en la irreversibilidad provisorio del cuidado. Esto quiere decir que se espera que no sean los niños y las niñas quienes tengan que cuidar a los adultos. De hecho, cuando esto sucede, aparece como producto de una urgencia especial y adquiere características momentáneas y excepcionales. Sin embargo, uno de los aspectos centrales que están asociados a la posibilidad de concreción de ciudadanía por la ética del cuidado, es la reciprocidad y la posibilidad de ver la vulnerabilidad y la dependencia como aspectos comunes a y en la vida humana. De modo que esta asimetría permitiría un deslizamiento tanto hacia el disciplinamiento o la protección, como hacia el abandono, el descuido. La alternancia más o menos estable entre ambos polos se configura en la propia relación y en el tipo de institución que enmarque los cuidados (la familia, la escuela, los institutos).

En segundo lugar, la relación de clase en las instituciones que asisten a niños y niñas en situación de pobreza, permite el despliegue de prácticas de cuidado que se fijan un objetivo ligado a la inclusión mediante valores y rasgos determinados, propios de una clase social.

En tercer lugar, la suposición de que las identidades de género constituyen un rasgo de normalidad o anormalidad, y que una función institucional en la infancia es la instalación de la diferencia, el cuidado se desplegará en relaciones que solicitan esta diferenciación.

De alguna manera, este grupo de tensiones que enmarcan las relaciones de cuidado de niños y niñas en estas instituciones, parece permitir el deslizamiento del cuidado a la subordinación y el disciplinamiento (Tronto, 1994). En tanto la relación asimétrica entre adultos y niños se combina con operaciones desiguales de significación de las necesidades, las prácticas de cuidado se entran con el control y la disciplina. El saber psicológico o las creencias que de él se derivan funcionan al modo del discurso en el sentido foucaultiano, mediante la construcción de un objeto de las prácticas: el sujeto a ser integrado.

Al trabajar con consideraciones abstractas sobre la ciudadanía y la infancia, abstracciones y generalizaciones que proponen una medida de evaluación, se dificulta la resolución plástica de los problemas concretos, y se privilegia un conjunto de sentidos sobre las prácticas más apropiadas, difícilmente elucidable desde tales parámetros.

Las acciones de cuidado desplegadas en las instituciones de las políticas para la infancia y la minoridad, encuentran a niños, niñas y adolescentes que no están en tal situación de indefensión. Es decir, pueden proponer -y de hecho lo hacen- sus propias necesidades y expectativas. Sin embargo, la asimetría relativa a la responsabilidad de los adultos en el proceso de cuidado de los niños y niñas no es renunciante. Los trabajadores y trabajadoras tendrán que lidiar con una relación que lleva intrínsecamente una modalidad unidireccional de uso del poder.

El conflicto entonces con quienes cuidan se presenta de otros modos, ligado a la inadecuación de las acciones de cuidado por un lado, la inadecuación del sujeto cuidado a las expectativas institucionales por otro lado, y finalmente las necesidades y aspiraciones de quien cuida. Por su parte, las relaciones de cuidado conllevan una doble asimetría: hay alguien que necesita ser cuidado con mayor o menor urgencia, hay quien decide de qué modo cuidar. Se reintroduce entonces la violencia interpretativa, esta vez bajo la forma de una violencia que puede pervertir la ética del cuidado, sustentada en criterios de normalidad

y anormalidad, de patología de la infancia, de diferencia de estos sujetos respecto de los otros niños o niñas, en fin, en criterios que se derivan de criterios y creencias *psi*.<sup>12</sup>

Parece posible pensar que eludir la reflexión sobre estos aspectos de las prácticas dificulta que las trabajadoras y los trabajadores puedan lidiar más eficazmente con el efecto de dispositivo que toma el cuidado. Este obstáculo, ligado al lugar del cuidado y las significaciones a él asociadas, no permite un diálogo entre las aspiraciones de concreción de ciudadanía de la población y las prácticas cotidianas, sutiles, impensadas, en las que tal aspiración podría o no desplegarse.

Por su parte, el propio proceso de cuidar requiere de una actitud personal de apertura al otro, de disposición al diálogo. Es necesario entonces preguntar en qué medida aquello que los niños y niñas representan para los adultos aparece en muchas circunstancias como un obstáculo para la negociación de los sentidos disponibles; ¿cuánto de malentendido es inherente a la relación entre mundo adulto e infancia? ¿qué dispositivos institucionales son necesarios para visualizar estas estructuras de determinación del sentido imbricadas en los propios modos de ver?

En tanto el cuidado se despliega en y mediante relaciones, y es susceptible de ser entendido también como espacio de configuración y disputa por el sentido, puede ser conformado como una relación que envuelve una dimensión transferencial. Así, la interpretación de las necesidades del otro puede metaforizarse como su creación y traducción; de este modo, el malentendido es una posibilidad intrínseca a las relaciones de cuidado, en tanto la interpretación no encuentra su determinación total en el intercambio actual. Sin embargo, en la medida en que quien cuida pueda lidiar con la situación de asimetría y de poder mediante la elucidación de los sentidos acarreados por sus prácticas como parte de las responsabilidades del cuidado, de su responsabilidad por la posición enunciativa en un espacio de concreción de políticas públicas, algo de la arbitrariedad transferencial, del exceso de violencia significante, podría ser puesto en circulación.

Del mismo modo que el foco en los conflictos acarreados por el proceso de cuidado es de índole afectiva y requiere la centralidad del vínculo y los sujetos en él involucrados, el foco en las dos dimensiones de la injusticia social de que son objeto niños, niñas y adolescentes, requiere de un trabajo de elucidación de los sentidos conducido por prácticas y por interpretaciones de la identidad de los sujetos, a nivel singular y como colectivo social.

Las prácticas de ampliación de ciudadanía y de interpretación del enfoque de derechos de la infancia se dan en relaciones de cuidado, mediante estrategias interpretativas que involucran -o no- reconocimiento y respeto, y suponen entonces acciones de representación (en la medida en que las necesidades de los sujetos infantiles son traducidas por los actores de las políticas públicas en políticas, planes y programas) y acciones de interpretación de necesidades. De modo que el dilema redistribución – reconocimiento y el problema del cuidado se despliegan en un escenario marcado por la hegemonía.

Siguiendo la puntualización de Fraser, el término hegemonía expresa la posición ventajosa de unos grupos sociales en relación con el discurso, y permite situar las reflexiones alrededor de tratamiento en las políticas y la esfera pública de los grupos concretos y sus identidades, justo en la intersección entre el poder, la desigualdad y el discurso.

Por otro lado, al incluir la afirmación psicoanalítica relativa a la conflictividad propia de la relación entre adultos y niños (relacionada con la peculiaridad fantasmática de la infancia

---

<sup>12</sup> *Psi* alude al conjunto de disciplinas y teorías tanto psicológicas como psicoanalíticas.

perdida del primero) en un campo institucional político y público, la opacidad de la representación adquiere otra densidad. Permite inferir que la infancia funciona también como representación de otra cosa, como plano en el que los adultos dirimen *otra cosa* que el bien infantil. El velamiento de estas peculiaridades de las operaciones de representación infantil se instala, como se dijo, en función de límite para las instituciones, de límite para lo posible de ser hecho y de ser pensado.

## V. Reflexiones finales

Se ha revisado hasta aquí el problema de la institucionalización del discurso de derechos a la luz de las particularidades de las instituciones para la infancia, proponiendo hipótesis históricas de las formas de representar a los niños y niñas en las políticas. Se argumentó lo que se considera como conjunto de tensiones centrales al problema de la constitución de los niños y niñas como ciudadanos y ciudadanas, tensiones ubicadas alrededor de la representación y el cuidado en las relaciones adultos - niños.<sup>13</sup> Se discutirá ahora el alcance de las propuestas de ampliación de ciudadanía a la población infantil, habiendo establecido ya los ejes teóricos.

Este análisis permite situar que las políticas para la infancia inspiradas en el paradigma de derechos acarrear un potencial transformador junto con una tendencia reproductora. ¿Cuáles son las posibilidades de que las instituciones para la infancia desplieguen procesos de transmisión cultural y social inclusivos? ¿será necesario que esta transmisión reflexione sobre sí misma y desnaturalice los lugares pensados como apropiados para su recepción?

El discurso de derechos de las niñas y los niños, en su dimensión instituyente, aloja el conflicto histórico de los actores que lo enuncian, cuyo espacio de reflexión sobre las contradicciones determina las posibilidades de eficacia transformadora de tal discurso, al avanzar -o no- contra los pactos conservadores. En este sentido, es posible considerarlo como heterógloto,<sup>14</sup> en tanto el conflicto y la multiplicidad de momentos históricos se encuentran presentes simultánea y conflictivamente. Los discursos sobre los sujetos y sus derechos, que los agentes institucionales sostienen, operan mediante el recorte de explicaciones para los 'datos' de la vida cotidiana.

Es interesante señalar que si bien la CDN propone la reinstalación de los niños y las niñas en un espacio público y político en el que la posibilidad de auto-representación está indicada expresamente, el alcance de tal propuesta es fragmentario, en tanto las posibilidades de tal auto-representación son peculiares para distintos grupos de niños y niñas y distintos escenarios: como consumidores y consumidoras, como alumnos y alumnas en comisiones de convivencia, como ciudadanos y ciudadanas alrededor de temas específicos y secundarios en la agenda política; o bien son interpelados como sindrómicos, desviantes, carentes y así ubicados y ubicadas en el mercado de la infancia anormal o la minoridad asocial.

La tensión interior a las políticas públicas, originada tanto en una función derivada de la gobernabilidad y gestión de poblaciones como en una función ligada a la ampliación de ciudadanía, se agudiza en un campo como el de las políticas sociales para niños, niñas y

---

<sup>13</sup> No se ha incluido una consideración de aspectos tan conflictivos y determinantes como la situación social, el incremento de la pobreza y la indigencia, las reformas de la administración pública, entre otras dimensiones. Ello no supone negarlos, sino que es objetivo de este trabajo hacer luz sobre dimensiones intrínsecas a las relaciones, a la interioridad institucional, en tanto es una dimensión tratada como algo dado en la mayor parte de los estudios.

<sup>14</sup> En el sentido bajtiniano, que señala la convivencia de diversas lenguas en la lengua, lo que hace que un enunciado tenga distintos registros de comprensión.



adolescentes, en tanto la singularidad de la protección de derechos de los sujetos infantiles es que se efectiviza en relaciones asimétricas no reversibles, propiedad que agrega un extremado riesgo de deslizamiento a funciones de control y dominación. Esta característica es transversal a todas las instituciones para la infancia, pero en las instituciones que gestionan la situación de la minoridad, las demandas sociales ligadas a la gestión de los riesgos es tramitada al interior de las estrategias discursivas desplegadas por los agentes.

Las demandas sociales decantan en funciones atribuidas a las instituciones. La relación entre las instituciones y su contexto no viene dada de una vez y para siempre, y no es automáticamente homogénea a la lógica simbólica del sistema. Por el contrario, las relaciones entre racionalidad institucional y funcionalidad sistémica, entre las organizaciones o los sistemas simbólicos y las funciones sociales que les son asignadas, pueden ser de *ayuda* (es decir, la institución cumple y mantiene la función asignada, tal el caso de la escuela argentina hasta no hace demasiado tiempo), de *adversión* (es decir, la institución es en sus objetivos y acciones, opuesta a la función social adscripta, oposición tanto directa, que supone el derrumbe institucional, como acumulativa, en donde el conflicto aparece más tarde) o, por último, de *indiferencia* (Castoriadis, 1993). La hipótesis que se presenta aquí es que se han dado relaciones de adversión en las que el conflicto ha sido tramitado parcialmente mediante su distribución entre usuarios externos (niñas o niños y sus familias, por ejemplo) e internos (trabajadores y trabajadoras de las instituciones), acumulándose un resto como cuestionamiento en el espacio público de la función de la totalidad de las instituciones para la infancia.

Paralelamente, la inclusión de estas instituciones en el aparato político ha permitido una relación de indiferencia que posibilita la ausencia o fragilidad de los pedidos de cuentas por parte de la sociedad civil por sus magros resultados positivos: se estima que regresa a sus hogares alrededor del 20% de la población infantil asistente a instituciones para niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Las estimaciones de reinternamiento de niños, niñas y adolescentes que cometieron delitos, son altas,<sup>15</sup> y se puede suponer firmemente que la mayoría de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de calle han tenido más de dos años de escolarización formal (Llobet, 2002). Luego de la crisis de diciembre de 2001, en la Ciudad de Buenos Aires se estima un aumento de un tercio en la población infantil en situación de calle.<sup>16</sup>

La integración de la perspectiva y voces infantiles presenta un desafío extra al campo de las políticas públicas. No sólo es necesario trabajar las modalidades de ciudadanía ejercidas por los adultos, deconstruir las concepciones sobre la autoridad y el poder acarreadas en los discursos, elucidar los sentidos acerca de los derechos de las niñas y los niños. También comporta un trabajo lidiar con el sostenimiento de la asimetría intergeneracional y en el cuidado. Ello significa que para que se produzca un proceso de ampliación de derechos, aquellas necesidades que son expresadas por los niños y niñas por diversos medios, requieren ser debatidas y sintetizadas por el adulto. Aquí, tanto la psicología social crítica como el psicoanálisis, pueden realizar un aporte altamente significativo, revisando los modos en que la psicología ha operado como estrategia central de patologización y de naturalización de

---

<sup>15</sup> En la actualidad, alrededor de la mitad de la población de los institutos penales nacionales argentinos está internada por segunda o tercera vez, según estiman sus directores.

<sup>16</sup> El Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA), hogar de día que asiste a niñas, niños y adolescentes en situación de calle que concurren voluntariamente, registró un aumento de alrededor del 30% en la población anual asistida en el año 2002, respecto de los promedios anuales desde 1998 (CAINA, 2005).

desigualdades sociales. De otro modo, la función de las políticas públicas se verá mucho más fácilmente reducida a su costado de control.

Al mismo tiempo, parece posible formular la hipótesis de que la estructuración isomórfica a matrices disciplinares del campo de las políticas públicas, matrices ligadas a la identificación de conjuntos poblacionales con problemas (es decir, como dispositivo), conlleva menos posibilidades de ampliación de ciudadanía. El dispositivo tutelar, en el sentido desarrollado por Donzelot (op. cit.) articula disciplinas cuya función es clasificar los problemas para mejor entenderlos e intervenir sobre ellos. El gesto fundacional de construir áreas enteras de la realidad como propias de alguna disciplina se tradujo en conjuntos de instituciones estatales que abordaban “sus” problemas. Esta forma de concebir la organización de las políticas para la infancia, como subsidiarias de las clasificaciones técnicas de la población (políticas para niñas y niños con problemas de aprendizaje, políticas para niñas y niños con alguna capacidad especial, políticas para niñas y niños en situación de calle), si bien permite disponer de técnicas de intervención refinadas, fragmenta los problemas y, al interior de las instituciones, facilita la eficacia de discursos expertos. Según Fraser (op. cit.), el discurso experto es uno de los discursos centrales para interpretar las necesidades sociales, y opera recortando a los sujetos de su grupo social y ubicándolos como casos. Al ser institucionalizados, los discursos expertos tienen un efecto estigmatizador. Por el contrario, pensar las políticas con base en los derechos a ser protegidos, y el campo de intervención como un espacio dialógico de negociación de las interpretaciones sobre las necesidades, podría tener un impacto menos patologizante y restrictivo de la autonomía.

De este modo, el análisis de los procesos de implementación e interpretación de las propuestas políticas que se limite a sus textos y sus arreglos institucionales (presupuestos asignados, disposiciones técnicas y normativas, estadísticas, etc.) puede aportar profundamente a la comprensión del tema. Sin embargo, si no se incluyen las imágenes de infancia que son acarreadas por los agentes y por los dispositivos técnicos (como la psicologización, patologización, medicalización de los sujetos infantiles), en un campo determinado por modalidades de ejercicio de la ciudadanía, por relaciones de género y de clase, parece posible afirmar que las tensiones que constituyen el campo y que configuran las modalidades de control y dominación específicas, y las modalidades subjetivas disponibles, quedarán fuera del análisis.

Aumentar las posibilidades de reflexividad y democratización institucionales parece ser la mejor alternativa para avanzar en la concreción de los derechos de la infancia.

### **Bibliografía**

- Asamblea por los Derechos Humanos (1986). *Sociedad democrática y derechos del niño*. Conclusiones de las Jornadas nacionales de 22 y 23/11/1986. Buenos Aires: APDH, Defensa del Niño Internacional.
- Bourdieu, P. (1999). *Sociología y Cultura*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Carli, S. (2001). A través de Berni: Infancia, cultura y sociedad en la Argentina. En *Cuaderno de Pedagogía* Año 4, Número 9, Octubre 2001, pp. 10-18.
- Casas, F. (1998). *Infancia: Perspectivas Psicosociales*. Barcelona: Paidós.
- Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.

- Centro de Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia (2005). Cuadro 3.11 Asistentes diurnos anuales al CAINA por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1998/2002, En [http://www.buenosaires.gov.ar/Dirección General de Infancia](http://www.buenosaires.gov.ar/Dirección%20General%20de%20Infancia)
- Conclusiones del I Seminario Latinoamericano de DDHH del niño y del menor, 1987, sin datos de edición
- Corea, C. & Lewkowicz, I. (1999): *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- Corea, C. & Lewkowicz, I. (2005): *Pedagogía del aburrido*. Buenos Aires: Paidós.
- Devine, D. (2002). Children's citizenship and the structuring of adult-child relations in the primary school. En: *Childhood* Volumen 9, Número 3, 2002. [Versión electrónica] Sage Pub.
- Di Marco, G. (2002). Democratización social y ciudadanía. En: Korinfeld, Llobet (coord.): *Educación, ciudadanía y participación: Transformar las prácticas*, Ensayos y Experiencias, Número 44 pp. 70-84, Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Di Marco, G. (2005). *La democratización de las familias*. Buenos Aires: UNSAM, UNICEF.
- Donzelot, J. (1990). *La policía de las familias*. Valencia: Pre-Textos.
- Dubaniewicz, A. (1997). *Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. Buenos Aires: Edición de la autora.
- Duschavsky, S. & Corea, C. (2002): *Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. En: *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.
- García Méndez, E. (1995). *Infancia: de los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Korinfeld, D. (2005). Patologización de la infancia y la adolescencia. En: *Sexualidad, salud y Derechos, Ensayos y Experiencias*, Número 57, pp. 88-104, Ediciones Novedades Educativas.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Lo Vuolo, J. & Barbeito, R. (1994). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Llobet, V. (2002). Representaciones y prácticas en las instituciones para la infancia vulnerabilizada, En: *Investigaciones en Psicología, Año 7, N° 3*, Revista del Instituto de Investigaciones de la Fac. Psicología, UBA.
- Llobet, V. (2005): *La promoción de resiliencia con niños y adolescentes. Entre la vulnerabilidad y la exclusión*. Buenos Aires: Novedades Educativas
- Roche, J. (1999). Children: Rights, participation and citizenship. En: *Childhood* Volumen 6, Número 4 [Versión electrónica].
- Scott, C. (1999). Reaching beyond (without abandoning) DESC. En *Human Rights Quarterly*. John Hopkins University Press [Versión Electrónica].
- Tronto, J. (1994). *Moral Boundaries. A political argument for an ethics of care*. New York: Routledge.
- Zelizer, V. (1985). *Pricing the Priceless Child: The changing Value of Children*. New York: Basic Books.

