

## **Un viraje en la Política Pública para infancia.**

### **La participación social como alternativa**

Manes Yamila<sup>1</sup>

#### **Resumen:**

El objetivo de este trabajo es analizar la participación de organizaciones sociales que trabajan con niños, niñas y adolescentes, a partir el caso del Consejo Local de Promoción y Protección de niños, niñas y adolescentes de la ciudad de La Plata a fines del año 2009. Este Consejo es parte del Sistema de Promoción y Protección de niños, niñas y adolescentes, emblema de un paradigma novedoso en su concepción de la niñez, enmarcado en la ley 13.298<sup>2</sup> de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes donde juega un papel novedoso el compromiso comunitario. Este trabajo indagará en esta concepción que inaugura la mencionada ley, en detrimento de un paradigma legitimado en nuestro país durante más de 80 años sostenido por la Ley de Patronato.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata.

<sup>2</sup> La ley provincial 13.298 es sancionada con anterioridad a la ley nacional: la misma es sancionada con fecha 29/12/04 y promulgada el 27/1/2005, mientras que la ley nacional 26.061 es sancionada el 28/9/2005 y promulgada el 21/10/05.

## **Un viraje en la Política Pública para infancia.**

### **La participación social como alternativa**

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso que llevó a la conformación del Consejo Local de Promoción y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, uno de los órganos que conforma el Sistema de Promoción y Protección, emblema de un paradigma novedoso en su concepción de la niñez, enmarcado en la ley 13.298<sup>3</sup> de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes donde juega un papel novedoso el compromiso comunitario. Este trabajo indagará en una concepción que inaugura la mencionada ley, en detrimento de un paradigma legitimado en nuestro país durante más de 80 años sostenido por la Ley de Patronato.

#### Construyendo el andamiaje de un nuevo Paradigma.

De acuerdo a la Comisión Provincial por la Memoria (2010), la adecuación de la legislación interna (tanto provincial como nacional) a las pautas de la CIDN se ha caracterizado por la demora y la dificultad<sup>4</sup>. Expresión de ello fue el proyecto legislativo frustrado de sanción de la ley 12.607<sup>5</sup> <sup>6</sup>cuya aplicación fue dejada en suspenso, luego prorrogada y finalmente derogada por la Legislatura Provincial en el año 2003. A nivel jurídico, existía una imperiosa necesidad de contar con una nueva ley de infancia, ya que la legislación en materia de niñez estaba dada por la inconstitucionalidad implícita en la coexistencia de paradigmas opuestos: por un lado, el paradigma de la CIDN incorporado

---

<sup>3</sup>La ley provincial 13.298 es sancionada con anterioridad a la ley nacional: la misma es sancionada con fecha 29/12/04 y promulgada el 27/1/2005, mientras que la ley nacional 26.061 es sancionada el 28/9/2005 y promulgada el 21/10/05.

<sup>4</sup> Según el Informe Anual 2010 del Comité contra la Tortura, el “flamante complejo de derechos que reemplaza al vetusto complejo tutelar se destaca por la distancia entre sus enunciados y sus grados de materialidad institucional.” (Informe Anual 2010, Comité Contra la Tortura, Comisión Provincial de la Memoria).

<sup>5</sup> En diciembre de 2000 la Legislatura Provincial sancionó la Ley N° 12.607 “de Protección Integral de los Derechos del niño y el joven”. La Procuración General de la Suprema Corte presentó un recurso de inconstitucionalidad. Esta norma fue suspendida en el año 2001 por la Suprema Corte Provincial luego de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el procurador general de la Suprema Corte alegando, esencialmente, la limitación ilegítima de las funciones del ministerio público de menores. Dos años después el máximo tribunal rechaza el planteo de fondo del recurso, no obstante lo cual la legislatura provincial en esta ocasión es la que decide suspender nuevamente la mencionada ley. La ley 13.298, es presentada ante la visión de que el freno a la ley previa iba a ser permanente. Esta ley, un día después de entrada en vigencia, recibió una medida cautelar de la procuradora de la suprema corte de justicia, quien solicitó nuevamente la suspensión de la ley alegando entre otras razones la falta de reglamentación y articulación para la transición, así como la ausencia de creación de órganos administrativos competentes y de recursos financieros. (Guemureman 2005; López, 2008).

a la Constitución Nacional, y por otro el que se venía sosteniendo con el Decreto ley 10.067.

En la Provincia de Buenos Aires, a partir del 18 de abril de 2007 quedó derogado definitivamente el Patronato de Menores en la provincia de Buenos Aires y la doctrina de la "Situación Irregular" fue desplazada por la doctrina de la "Protección Integral", consagrada en el nuevo sistema normativo bonaerense, integrado básicamente por las leyes 13.298 y 13.634, y sus decretos reglamentarios<sup>7</sup>. Este cambio de paradigma jurídico<sup>8</sup>, implicaría erradicar la instalada práctica entre los bonaerenses de acudir al Juez de Menores, que a modo de un gran padre era quien resolvía con un acto de autoridad cuestiones asistenciales o discusiones familiares, aún cuando carecían de una respuesta clara sobre la vulneración de derechos. Este panorama jurídico, abrió una ventana de oportunidades para la acción de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de los derechos de la infancia brindándoles un instrumento legítimo para presionar por su ampliación e implementación *Bombal y Garay (2003)*. Estas perspectivas tuvieron limitaciones, según señalan los autores, "las condiciones políticas en la que fuera incorporada como ley, y la ausencia de discusión y consulta con los actores relevantes en el campo de infancia, resultaron en que la Convención no fuera acompañada de un programa de reforma de las instituciones y las organizaciones públicas dedicadas a la problemática de la niñez y adolescencia en la Argentina. Por el contrario, permanecieron en vigencia las antiguas instituciones de patronato (Bombal y Garay, 2003: 286). Lo que sucede es que aún existe una convivencia tensa entre dos paradigmas contrapuestos. El concepto de campo que acuña Pierre Bourdieu (1996; 1990; 2000) permite identificar la emergencia de un espacio social diferenciado estructurado en torno a la lucha por un capital común. La existencia del campo de la protección de la infancia se postula como un conjunto de posiciones sociales recién a partir de la sanción de la ley

---

<sup>7</sup> En el año 2005 el Estado Nacional sanciona la Ley 26.061 de Protección Integral y Decreto N° 1.293/05 que, derogando la Ley 10.903 y la Ley 22.278 que regulaba el Régimen Penal de Minoridad, recepitó una nueva visión de los niños como sujetos de derecho en un marco de respeto a su dignidad y libertad. En la Provincia de Buenos Aires, la ley 13298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños fue sancionada el 29/12/2004, publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires el 27/1/2005, promulgada por el decreto 66/2005, y reglamentada por el decreto 300/2005, publicado en el Boletín Oficial del 23/3/2005.

<sup>8</sup> Retomamos la definición de "paradigma jurídico" del Comité de los Derechos del Niño, quien lo concibe como la expresión los distintos modos de realización del sistema de derechos y de los principios del Estado de Derecho. En sus términos, un paradigma jurídico expresa "de qué manera se conciben y se deben tratar los principios del Estado de Derecho y los derechos fundamentales a fin de que puedan cumplir, en un contexto dado, la función que normativamente se les adscribe". Observaciones Finales: Argentina del Comité de los Derechos del Niño. Año 2002.

de Patronato de Menores en el año 1919. Siguiendo a Oyhandy Cioffi (2004), la utilidad heurística de este concepto se revela en su capacidad para organizar los proyectos en pugna, ya que las políticas sociales para la infancia y la adolescencia son normativas pero a la vez un campo de disputa para la interpretación de necesidades (Fraser, 1997). Esta noción de campo de disputa, es retomada por Noceti, (2005:51) quien afirma que “el “campo de la niñez en riesgo” constituye una constante puja de intereses entre aquellos actores que adscriben al paradigma de Situación Irregular y aquellos que defienden los postulados de la Protección Integral. A su vez, estos últimos luchan contra las instituciones, los modos de hacer y de pensar que desde hace un siglo delinean una niñez específica y determinados modelos de familia y de acción estatal”. Nos interesa remarcar que en este trabajo se realiza con la consumación de los postulados de la Protección Integral en un Paradigma<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup> (CIDN). Consideramos que desde esta Convención se han librado numerosas batallas para poder instalar los postulados de este paradigma.

La ley 13.298, se presenta como un paso muy importante para, desde el sistema legal, crear en la provincia de Buenos Aires nueva visión que contradice una larga trayectoria signada por una política pública de atención a la niñez de marcado signo “judicializante”. Los alcances que tendría la cabal aplicación de esta ley, abarcarían la conducta personal, familiar, comunitaria e institucional. A continuación, se enumeran los distintos organismos que componen el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño<sup>11</sup>:

---

<sup>9</sup> En la conceptualización de Thomas Kuhn, un paradigma refiere a la completa constelación de creencias, valores y técnicas compartidos por los miembros de una comunidad dada (Kuhn: 1975; 269).

<sup>10</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de Noviembre de 1989 e Incorporada en la Constitución Argentina.

<sup>11</sup> El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino. Ley 13.298



A partir de la vigencia plena de la ley (abril de 2007), el Poder Ejecutivo debió poner en marcha todos los órganos creados por la Ley y las políticas para la promoción y protección de los derechos del niño. Sin embargo, hasta la actualidad no se ha cumplido en la totalidad con la normativa aludida.

A modo de contextualizar el desafío que implica la implementación de la ley de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires, cabe señalar que la segmentación social, las crisis económicas, la precarización del mercado laboral, el crecimiento significativo de la pobreza y las dificultades de contención de la infancia en instituciones claves como las autoridades parentales, las familias y la escuela, son algunas de las consecuencias del neoliberalismo en la problemática de la niñez. Las medidas neoliberales adoptadas en últimas décadas afectaron particularmente a la provincia de Buenos Aires, enfrentaron y contradijeron todo intento político-legal de configurar un Estado comprometido seriamente con las necesidades de la infancia. La elaboración de este trabajo, ocurre en un período de recuperación de la fortaleza de las políticas públicas. Se asiste en la actualidad, a un cambio de concepción del Estado y sus políticas, diferente al que impero durante el neoliberalismo en Argentina. Esto ha repercutido en las políticas destinadas a la infancia. Al respecto, retomamos a Minujín y Llobet (2009:2), quienes señalan que “A partir de la suscripción de la Convención de Derechos de la Infancia, del desarrollo basado en derechos promovido por agencias internacionales, y de las tendencias a la reformulación del consenso dominante en la década pasada respecto al estado mínimo,

---

han confluído en delinear las políticas sociales dominantes. Éstas desarrollan las siguientes tendencias: una concentración de esfuerzos por parte de los estados en la infancia, un creciente interés por reducir la pobreza infantil y un consenso general respecto a la consideración de los niños/as como ciudadanos.”

Para enmarcar el tema de la implementación de la ley de infancia, en primer lugar explicitaré algunos conceptos teóricos sobre el proceso de formulación de una política pública, a fin de poder reconstruir el escenario del cambio de paradigma, para luego centrarme en la incorporación de la participación como eje articulador del Sistema de Promoción y Protección que crea la ley.

Se analizará la promulgación de la ley 13.298 bajo la concepción de que las políticas públicas son resultado de demandas socialmente problematizadas, tal como la desarrollan los autores Oszlak y O'Donnell. Retomar la definición de política pública de Oszlak y O'Donnell (1981) permite situarse desde la perspectiva que concibe que la política social no sea el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de “diseño”, sino que es objeto de un proceso social y político que configura –en consecuencia- un campo en disputa (Chiara y Di Virgilio, 2008). Para los autores entonces, las políticas públicas “son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O'Donnell; 1977: 112). Según la argumentación de Oszlak y O'Donnell (1981:18) “ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados". Nos interesa recuperar cómo llega a problematizarse la cuestión de la infancia en los momentos previos a la aparición de la ley 13.298, y como esta ley se convierte en una expresión de la problematización de la cuestión de la infancia bajo un nuevo paradigma.

La adecuación de la legislación local con lo que plantea la CIDN para instaurar un nuevo paradigma, entre las distintas posibilidades de realización, se hizo a través de los siguientes ejes que destacan Lescano, et. al, (2006):

**-Desjudicialización** de la problemática de infancia.

**-Diferenciación de subsistemas** que integran el nuevo Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. Se separan las competencias “asistencial” y “penal” a través de dos subsistemas “De promoción y protección de los derechos del niño” y de “Responsabilidad penal juvenil”.

**-Desistitucionalización:** las leyes expresan la finalidad de evitar la institucionalización de niños para dar paso a otras instancias, principalmente el fortalecimiento de la familia, la permanencia en el entorno social y la integración en la comunidad.

**-Reorganización territorial y descentralización:** se instala la tendencia de que las diferentes problemáticas encuentren respuesta en el ámbito comunitario y por lo tanto se acrecienta la descentralización de los organismos estatales.

**-Co-responsabilidad<sup>12</sup>:** El nuevo sistema de promoción y protección de los derechos del niño y adolescente promueve la participación social, es decir la corresponsabilidad, Estado – Sociedad Civil - Familia, donde prevalezca el interés superior del niño. La Ley 13.298 involucra de manera transversal todas las áreas del Estado provincial, como así también alcanza a comprometer a la sociedad civil para que adopte una actitud activa frente a las necesidades manifestadas en ciertos sectores de la comunidad. Respecto al Estado Provincial, la ley prevé que exista una coordinación interministerial, para lo que conforma la Comisión Interministerial, que se presenta como el espacio de encuentro y coordinación entre los diversos sectores gubernamentales cuyo objetivo base se define alrededor de la coordinación de políticas y optimización de recursos para asegurar el pleno goce de derechos mediante la elaboración de orientaciones y directrices de la política integral de derechos de los niños. A nivel central se crea una nueva institucionalidad generada alrededor de los servicios zonales y locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, que son unidades técnico operativas ubicadas en la base del sistema: los primeros son de carácter provincial mientras que los segundos son

---

<sup>12</sup>El tema de la corresponsabilidad abarca a todo Sistema de Promoción y Protección de la infancia. Es interesante retomar que entre las principales recomendaciones surgidas el Día del Debate General del Comité de Derechos del Niño y de Naciones Unidas “Recursos para los derechos de los niños-Responsabilidad de los Estados”, realizado el 21 de septiembre de 2007 en la ciudad de Ginebra, se halla la siguiente: promover la participación ciudadana y muy especialmente la de organizaciones de niños y niñas, debe constituirse en un aspecto relevante de las políticas públicas tanto en su diseño como en la auditoría social de la inversión para la niñez.

de carácter municipal. A partir de la conformación del Consejo Local de Promoción y Protección de niños, niñas y adolescentes a fines del año 2009 se explicita la necesidad de un trabajo conjunto y participativo de las instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes en la ciudad de La Plata. En un nivel superior, la implementación de la ley de infancia toda se propone la creación de un Sistema de Promoción y Protección, en el que cumple un rol protagónico la sociedad organizada como un actor relevante a la hora de generar política pública.

#### Un viraje en la Política Pública para infancia. La participación social como alternativa.

La ley 13.298 plantea la iniciativa de incorporar en el Sistema de Promoción a los Consejos Locales de cada municipio como los encargados de generar los lineamientos generales que deberá tener en cuenta el Estado en la generación de sus políticas. El proceso de posicionamiento de estos Consejos -conformados por la sociedad civil organizada- en un lugar central de la política pública para la infancia, nos permite indagar en el contexto en que surge esta propuesta. Se intentará pensar la introducción de la gestión en torno a la infancia en la agenda de gobierno, a través del rol protagónico que tuvieron en esto las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la infancia en la ciudad de La Plata. Nos interesa ver que grupos u organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno.

La participación ciudadana, según el enfoque de Cunill Grau (1995), surge como consecuencia de dos procesos: la crisis de la representación política generada en la segunda mitad del siglo XX y la crisis de la eficacia del Estado surgida en los '70. Según la autora, para garantizar la participación se deben dar ciertas condiciones sociopolíticas. Siguiendo a Cunill (1995), se puede señalar que al proceso de deslegitimización del Estado y de las instituciones políticas en general, se añaden otros particularmente relevantes en tanto atañen a modificaciones en el tejido social cuyas consecuencias tales como la creciente desintegración social expresada, entre otros, en índices de pobreza cada vez más elevados, y en la destrucción de actores sociales tradicionales, provocada en gran medida por la desregulación y desestructuración de las relaciones laborales, consustanciales a la estrategia neoliberal. Retomando a Cunill, resulta interesante observar que en torno a procesos de participación, la temática de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad adquiere otra perspectiva: el



fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a ella.

Estos conceptos, serán los que permitan problematizar el caso que es objeto de esta ponencia: El consejo local de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes de La Plata.

### **La conformación del Consejo Local en la ciudad de La Plata,**

#### **una experiencia de participación**

Los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos están conformados tanto por representantes (ad-honorem) de las áreas del departamento ejecutivo municipal como por representantes de organizaciones sociales, otras instituciones y actores del ámbito territorial del municipio. El resultado, es un colectivo de representantes de organizaciones sociales que trabajen con la niñez en el territorio.

El Consejo Local de la ciudad de La Plata, en su Reglamento sostiene que “tendrá por misión, la elaboración del Plan de Acción para la promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en el territorio del municipio de La Plata”<sup>13</sup>

Según el artículo 3º del Reglamento del Consejo Local de La Plata “El Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niños, Niñas y Adolescentes de La Plata estará compuesto por las siguientes instituciones:

- a) Departamento Ejecutivo Municipal en sus áreas de Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos, Producción y Empleo, y toda otra de interés a los fines de la ley 13.298.
- b) Cuerpo de inspectores/as del sistema educativo dependiente de la Provincia de Buenos Aires, Región La Plata.
- c) Efectores públicos de salud de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, con sede en La Plata.

---

<sup>13</sup> El Reglamento del Consejo Local de Promoción y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de la ciudad de La Plata se redactó por las organizaciones fundadoras en diciembre de 2009.

d) Organizaciones sociales, de todo tipo, con sedes o funcionamiento en el ámbito territorial del municipio, con o sin personería jurídica, que tengan por objeto y/o que realicen actividades sobre temáticas y cuestiones de cualquier naturaleza vinculadas a los derechos de los niños/ as y las familias.

e) Instituciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales, en la medida que tengan entre sus objetivos y actividades a la niñez y juventud.

f) Colegios de Profesionales de abogados, psicólogos, médicos, trabajadores sociales, y todos aquellos que tengan entre sus objetivos y actividades a la niñez y juventud.

g) Universidades públicas y/o privadas con sede y funcionamiento en el territorio de La Plata.

h) Instituciones religiosas, que tengan vinculación con la temática de niñez y juventud.

Para poder participar, las instituciones deben designar un/a representante titular y un/a suplente. En la primera reunión del Consejo Local, se decidió funcionar en comisiones que reúnan militantes de Organizaciones Sociales vinculadas a temáticas específicas en el área de Niñez. El objetivo central de esta propuesta, se basa en poder generar una dinámica en grupos reducidos con una periodicidad semanal de reuniones. De este modo, se conformaron las siguientes comisiones: Jurídica, Hogares, Salud, Violencia, Educación, Comunicación, Cultura, Diagnóstico y Estadística, Sistematización, Recursos y Derechos Humanos. Cada una de las comisiones tiene un coordinador que representa a la comisión en la Junta de Coordinadores, organismo que se reúne quincenal o semanalmente, según la urgencia de los acontecimientos. Una vez por mes se realizan las Asambleas donde cada Organización inscripta en el Consejo Local tiene un voto en la toma de decisiones sobre las actividades del Consejo.

Con el objeto de desentrañar el proceso que llevó al logro de una legislación superadora en materia de niñez, se realizaron entrevistas a distintos militantes y trabajadores de la niñez, quienes han participado en el debate que impulsó la promulgación de la ley de infancia. Se ha entrevistado a 10 militantes de organizaciones que trabajan con Infancia. También a 2 trabajadores del Municipio de La Plata, que participaron del Consejo Local. Es importante señalar que la muestra fue elaborada en función de los roles que desempeñan estos sujetos en tanto militantes que representan a sus respectivas

organizaciones en el órgano del Sistema de Protección que aquí se analiza. Los entrevistados comparten una posición en el campo de la Protección y Promoción de los derechos de la infancia. Participar del Consejo Local, y por lo tanto, del Sistema de Protección implica necesariamente estar en conocimiento del nuevo paradigma que impulsa la ley 13.298 en la Provincia de Buenos Aires. Y más aun, comprometerse con su aplicación.

A través de los testimonios de los entrevistados, se intentará reconstruir los orígenes de una nueva política pública para la infancia en la Provincia de Buenos Aires. Para poder identificar el surgimiento de “la cuestión”, tal como la conciben Oslak y O’Donnel, intentaremos responder a los siguientes interrogantes:

- 1- Quién reconoció como problemática la cuestión de la infancia.<sup>14</sup>
- 2- Cómo se difundió esa visión
- 3- Quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logro transformarla en cuestión.
- 4- Con qué oposición

La respuesta a cada uno de los interrogantes se reconstruirá a través de los puntos en común en los relatos de los representantes de las diferentes organizaciones y trabajadores estatales que fueron entrevistados. Interesa poder indagar las percepciones de los actores, capacidad de movilización, alianzas y conflictos y estrategias de acción política.

En primer lugar, identificaremos cómo surge la cuestión de la infancia como una problemática a resolver. Como bien se explicitó en el apartado dedicado a la ley de Patronato, el campo de protección de la infancia se postula como un conjunto de posiciones sociales recién a partir de la sanción del decreto-ley de Patronato de Menores en el año 1919. Al existir una legislación que se abocaba a atender a la infancia, no fue sino hasta después de que Argentina incorporara la CIDN en su constitución en 1994, que este decreto-ley comenzó a ser evidenciado por algunos actores sociales como

---

<sup>14</sup> Cabe aclarar, que nos referimos al momento en el que se conforma, dentro del campo de la protección de la infancia, una alternativa al paradigma hegemónico: El paradigma de la Protección Integral.

anacrónico. A partir de las críticas al Patronato, comienza a surgir un paradigma alternativo: el paradigma de la Protección Integral. De acuerdo a los testimonios, la sanción en 2005 de la Ley 13.298 de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, ocurre como corolario de una larga lucha protagonizado por organizaciones sociales, gremiales, académicas, entre otras, de la sociedad civil. Con continuidades y rupturas, de manera más o menos sistemática, estas organizaciones fueron parte del debate que desemboca en la sanción de la ley 12.607. De acuerdo a uno de los testimonios “Tuve una participación tangencial desde la AJB en la 12.607 desde la asociación se discutió mucho ese tema hubo una Comisión de Niñez que se encargó de eso, con mucha gente vinculada a nuestro ámbito (*el derecho*). Esta comisión trabajó con el grupo más amplio que trabajó y promovió la sanción de la ley.” Respecto al grupo más amplio al que se refiere la entrevistada, se hallan tanto organizaciones sociales, gremiales como académicas. Los testimonios coinciden en señalar que el Padre Cajade<sup>15</sup>, cura platense y secretario de Derechos Humanos de la CTA como el gran impulsor del debate legislativo en torno a la necesidad de adecuar la legislación local con la CIDN, y por ende, con el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes. A su vez, se lo menciona como un gran conductor, por sus cualidades carismáticas y su rol de cura, de un colectivo de organizaciones a las que el cura fue sumando una a una en esta batalla por consolidar el cambio de paradigma. Al respecto de las cualidades carismáticas del cura, el representante en el Consejo Local del Colegio de Psicólogos de La Plata sostiene: “Creo que hace falta un nuevo empuje, la mística del nuevo paradigma. Acá en la plata eso lo encarnaba el padre Cajade como representante real simbólico. Acá generó un impacto grande la muerte de Cajade, que fue hace 5 años. Cajade se puso la ley al hombro, él quería que se impulse. Él tenía muy en claro que los hogares debían promover el egreso, la vinculación familiar. A diferencia de otros hogares que se perpetúan y facilitan poco el egreso. Son las contradicciones de la iglesia, un cura como Cajade... la antítesis de Grassi. Él era democrático, amplio. Él tenía una actitud militante”. Aunque ya fue retomado en el comienzo, nos interesa recuperar una explicación textual sobre el derrotero que desemboca en la Ley 13.298, de un representante del Foro por los Derechos de la Niñez “La ley 12.607 y 13.298

---

<sup>15</sup> Carlos Cajade fue secretario general del Movimiento de Chicos del Pueblo, enrolado en la CTA. Fue secretario de Derechos Humanos en la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) de la provincia de Buenos Aires. Fallece en la ciudad de La Plata el 22 de octubre de 2005.

salieron, del poder legislativo 12.607 sale y a los dos días que había salido el Procurador de la Corte plantea ante la Corte una medida de anticonstitucionalidad con una medida Cautelar de suspensión de aplicación de la Ley. Eso estuvo en la Corte de la provincia muchísimo tiempo y en ese período que el expediente estaba en la corte de la provincia y la 12.607 suspendida se armo otro proyecto, para el cual participamos muchos compañeros en su redacción, se presentó a la Cámara, la Cámara lo volvió a tratar y salió aprobada la 13.298.” De acuerdo con el testimonio de una representante del Municipio dentro del Consejo Local, con trayectoria de militancia gremial y en organismos de derechos humanos, hubo una participación importante de organizaciones que trabajaron junto al Instituto de los Derechos del Niño de la Facultad de Derecho para poder conformar un Amicus Curiae mientras aún estaba suspendida la Ley 12.067. Según la entrevistada, “finalmente el Instituto decidió no presentarse pero algunos abogados continuaron trabajando, y se presentó ese Amicus en esa demanda ante la Corte. Esa fue una intervención muy interesante.” Según el testimonio de un representante de una organización gremial que a su vez es parte del Foro por los derechos de los Niños “Se participo en lo que fue la ley previa, todo lo que fue legislación se participo. Yo en ese momento no estaba, no estaba recibido. La ley nueva, la 13.298, recién en 2007 se empezó a aplicar. Desde el 2005 que la sacan. Fue fruto de una organización colectiva que se empezó a aplicar. Estamos hablando de organizaciones de todo tipo, con mas foco en La Plata por ser capital de provincia, pero si se armo un colectivo de organizaciones para tratar de derogar el patronato y después instalar un sistema de promoción y protección de derechos. Ahí se arma el Foro (*Se refiere al Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Buenos*). El Foro se arma en 2005”. A partir de la gestión colectiva se pudo lograr, en primer lugar, que se incorpore a la agenda institucional la necesidad adecuar la legislación a los parámetros internacionales de derechos del niño. La expresión de esta incorporación fue la apertura a tratar la cuestión de la adecuación de la legislación que distintos legisladores manifestaron ante la presentación de los proyectos de ley que proponían el cambio de paradigma. En segundo lugar, se logró la aplicación efectiva de la ley de infancia.

Respecto a quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logro transformarla en cuestión, los testimonios citados, nos permiten identificar que la adecuación de la legislación local con la CIDN, más allá de la presión internacional, fue impulsada por

diferentes actores sociales de la Provincia de Buenos Aires, conformándose por momentos en colectivos de trabajo, dispersándose en otros momentos, pero logrando desembocar en acciones concretas. A su vez, se destaca la iniciativa parlamentaria por parte de distintos bloques, para poder dar a luz tanto la ley 12.607 como la 13.298.

En cuanto al punto que se refiere a la oposición que encontró la problematización de la cuestión de la infancia, podemos mencionar a vastos sectores comprometidos con el sostén del paradigma de la “Situación Irregular”. Quienes trabajaron bajo el paradigma de la “Situación Irregular”, que rigió durante más de 85 años en Argentina, hubo resistencias. De acuerdo con uno de los entrevistados, “Las resistencias vinieron de muchos lados a veces desde el lado de la tradición sacarle el poder al juez, a su majestad. El juez como el gran padre. Y después algunas instituciones que ante el desconocimiento de lo que se venía se negaban a la nueva ley. El gran discurso de estos sectores ahora es *¿vieron? Antes al menos los chicos estaban encerrados, ahora están en la calle. Todos abandonados.* El juicio es ese. *La ley fracaso es un desastre.*” Como bien se desarrolló en el comienzo, el cambio de paradigma jurídico, al implicar la erradicación de prácticas arraigadas, tuvo resistencias. Los entrevistados coinciden en señalar que la imposibilidad de continuar la instalada recurrencia al Juez de Menores en busca de soluciones a diversas situaciones que involucran a la infancia, la naturalización de la resolución de conflictos asistenciales o discusiones familiares por medio de actos de autoridad, causó una sensación de desprotección por parte de distintas instituciones y actores que trabajan con niños, niñas y adolescentes. Estas dificultades, se enmarcan en la necesidad de producir un cambio en el imaginario social y en las prácticas. El patronato sigue vivo en ciertos espacios simbólicos (Noceti, 2005). Según manifiesta una entrevistada “La mirada del patronato esta en todos lados, el patronato se sostuvo durante 100 años y los sostuvieron todos los que estuvieron vinculados con la niñez: profesionales, objetivos de las organizaciones, eran bajo la lógica de patronato de proteger al pibe del abandono y el peligro moral y material. Y desde ese lugar hoy, en nombre de los derechos, a veces se actúa pensando en los pibes como víctimas. Como “pobres pibes” con falta de capacidad y demás y donde todavía los adultos se piensan que son los que deben decidir que hay que hacer con los pibes.”

La consolidación plena del Sistema de Promoción y Protección es clave para generar la confianza en la posibilidad de que se satisfagan las necesidades de niños, niñas y adolescentes a través del nuevo paradigma

### El protagonismo de la sociedad civil organizada:

Consideramos necesario mencionar el nacimiento del Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Buenos Aires como un antecedente de unión de diferentes organizaciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes. Este colectivo se conforma durante los años 2003 y 2004 a partir de que distintas organizaciones políticas, sociales, gremiales y académicas, se relacionaran con el objeto de trabajar en conjunto para la realización de encuentros y diferentes actividades a fin de poner en plena vigencia la ley de infancia, en ese momento suspendida. De acuerdo con los testimonios de los participantes del Foro, el mismo constituye una herramienta en la que confluyen las distintas organizaciones, y fue partícipe de la creación de la nueva ley 13.298 aprobada por ambas cámaras de la legislatura provincial en diciembre de 2004. Para este colectivo, una vez que estuvo en vigencia la ley, el objetivo de máxima que guía su acción es la plena aplicación de la 13.298. El Foro se constituyó como un espacio plural de participación popular en pos de instalar este objetivo en el centro de la opinión pública, en el barrio, en las escuelas, en las organizaciones sociales, etc. Según los testimonios de los entrevistados, en el mes de mayo del 2008 se logró conformar la Junta Promotora, un colectivo más amplio que el Foro, con el único objetivo de conformar el Consejo Local en La Plata. Para ello, se discutió y consensuó un reglamento, se pensó como sería el lanzamiento y demás cuestiones. Recién hacia el mes de agosto de 2008 el municipio se convierte en un interlocutor. A partir de allí seleccionó dentro de la Junta Promotora a algunos representantes que interactuaban en reuniones con el Municipio para discutir sobre el reglamento, sobre mediante qué requisitos se incorporaban las organizaciones. Respecto a la participación del Municipio en el surgimiento del Consejo Local, hay consenso entre las diferentes organizaciones entrevistadas, en considerar que se debió a la presión generada desde la Junta Promotora, que se dio como estrategia el uso de un recurso que permite convocar el Consejo Local con la autorización de al menos dos Ministerios. Por ello, desde las primeras reuniones de la Junta Promotora, fueron realizándose negociaciones con los Ministerios de Educación y Salud de la Provincia de Buenos Aires. Debido a que esta posibilidad era casi un hecho, el municipio comenzó a acercarse a la Junta Promotora en vistas de la inminente convocatoria del órgano del Sistema de Promoción, por otros medios. En la ciudad de La Plata, el Convenio con la Autoridad de Aplicación de la Ley 13.298 se firmó en enero de 2008. El Consejo Local se conforma casi dos años después.

En octubre de 2008 fue el lanzamiento, en el que participaron el Rector de la Universidad Nacional de La Plata, el Intendente de La Plata Pablo Bruera, el director de Niñez y Adolescencia, Carlos Dabalioni, entre otros. Gran parte de los entrevistados que representan a las organizaciones sociales dentro del Consejo Local, señalaron que el lanzamiento fue utilizado como un hecho político desconectado de un compromiso sostenido con el organismo que se estaba creando. Según los registros de asistencia y las actas de cada asamblea, la participación del municipio en el Consejo Local es fluctuante. Participó coordinando durante los primeros meses una de las Comisiones de trabajo. Luego la persona encargada tuvo que dejar su lugar por irregularidades en su desempeño dentro del municipio. Los entrevistados han destacado la participación constante de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Municipio en la Comisión Jurídica, y la de trabajadores del área de Educación en la Comisión sobre esa temática. En cuanto a otros representantes del Municipio que no forman parte de ninguna comisión pero pueden asistir a las asambleas mensuales, no hay registros de una participación sostenida de empleados municipales de ningún área. De manera fluctuante, la Dirección de Niñez y Adolescencia del municipio se hizo presente a través de su Director, Carlos Dabalioni en no más de cuatro oportunidades, y de otros trabajadores de la Dirección, en algunas más.

La necesidad de involucrar a la sociedad civil en el Sistema de Protección en la provincia, creado por la ley 13.298, fue incorporada en el propio texto de la ley, al proponer crear organismos como el Observatorio Social o el Consejo Local, donde convive la sociedad civil organizada con actores estatales. Los diferentes actores sociales, tanto del Estado como los referentes de las organizaciones que fueron entrevistadas, coinciden en señalar que fue el Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud de la Provincia de Buenos Aires, el actor que dio gran impulso a la pelea por conformar el Consejo Local. Para ello, las organizaciones se dieron como estrategia la ampliación de la convocatoria a otros espacios que no estuviesen en el Foro, y conformaron un órgano para incluir a todos: la Junta Promotora del Consejo Local. A partir de este órgano se facilitó el diálogo con las autoridades del Ejecutivo municipal. Según los entrevistados, los favoreció esta actuación colectiva en tanto pudieron realizar una demostración de fuerza que a las claras indicaba al municipio que las organizaciones sociales de La Plata estaban dispuestas a dialogar y llegar a un consenso para conformar este órgano. Realizando una lectura de la asimetría



de representación social y política a la que se refiere Cunnil (1995), desde la Junta Promotora, se impulsó una estrategia: intentar gestionar las adhesiones del Ministerio de Salud y Educación de la Provincia de Buenos Aires, ya que según indica la ley, con ambos avales se podría conformar el Consejo Local sin necesidad de que intervenga el Municipio. Avanzadas estas gestiones y alertado sobre la posibilidad de quedar “afuera” y no poder capitalizar políticamente la conformación del Consejo Local, el Ejecutivo Municipal decide conformarlo. De esta manera este colectivo de organizaciones logra fortalecerse al planificar estrategias que le permitieron modificar las relaciones sociales a favor de una mayor autoorganización social.

#### Algunas consideraciones finales:

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, vino a crear responsabilidades. A partir de su entrada en vigencia y acorde al mandato normativo, el Estado, la sociedad, los padres y los propios niños debían asumir nuevos roles. La adecuación de la legislación a los parámetros de la CIDN en la provincia de Buenos Aires, abrió una ventana de oportunidades para la acción de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de los derechos de la infancia brindándoles un instrumento legítimo para presionar por su ampliación e implementación. El impulso para lograr instalar en la agenda pública la necesidad de adecuar la legislación local con la CIDN, lo dio un colectivo de organizaciones sociales que trabajan con la infancia de manera directa e indirecta. Ese colectivo pudo darse una estrategia para que se consolide la aplicación de la ley 13.298 con la conformación del Consejo Local. Este antecedente es clave para especular en torno a la conformación plena del Sistema de Promoción y Protección. Resulta interesante observar que en torno a procesos de participación, la temática de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad adquiere una perspectiva novedosa: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado.

#### Bibliografía:

Arocena, José (1997) *Lo global y lo local en la transición contemporánea* (Montevideo: Cuadrenos del Claeh, N 78-79)

Arocena, José (1995) *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, (Caracas: Nueva Sociedad-CLAEH).

Bombal, Inés González y Garay, Candelaria (2003) *Incidencia de OSC en políticas sociales: el caso del Comité de seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar (comps.), "Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas", (Bs. As.: libros del Zorzal).

Bourdieu, Pierre (1996) *Cosas dichas*, (Barcelona: GEDISA).

Bourdieu, Pierre (1990) *Sociología y Cultura*, (México: GRIJALBO).

Bourdieu, Pierre (2000) *Los usos sociales de la ciencia*. (Buenos Aires :Ediciones Nueva Visión).

Comisión Provincial por la memoria (2010) *El sistema de la crueldad V. Informe Anual. Comité contra la Tortura*. (Ciudad de Buenos Aires: Latingráfica).

Cunnil Grau, Nuria (1995) *La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En búsqueda de Nuevos Sentidos* (Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4.)

Fraser, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. (Siglo del Hombre editores. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Colombia.)

Guemureman, Silvia y Azcárate, Julieta (2005) *Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires*.

Lescano, María José y otros (2008) *¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCJyS - UNLP) en las V Jornadas de Sociología de la UNLP.

Llobet, Valeria y Minujin, Alberto (2009) *Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes. Los casos de Argentina y Brasil* (CONICET-UNSAM The New School).

Lopez, Ana Laura (2008) *Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la*

*transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia.* Publicado en <http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Reforma%20legislativa%20PBA.pdf>

Noceti, María Belén (2005) *Niñez en riesgo social y políticas públicas en la Argentina. Aportes antropológicos al análisis institucional.* (Editorial de la Universidad Nacional del Sur).

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1981) *“Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.”* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES))

Oyhandy Cioffi, Angela Graciela (2004) *La infancia en riesgo: entre la caridad y la ciudadanía. Un estudio de caso sobre la gestión de la infancia y la adolescencia en riesgo en la Argentina contemporánea: La Plata, 2000-2003.* Seminario de Tesis: Cultura e Identidades. (México, DF).

Robirosa, Mario (1998) *Articulación, negociación, concertación.* (Siglo veintiuno editores, España, Unicef.)

Tamayo Sáez, Manuel (1997) *El análisis de las políticas públicas,* en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.). (Madrid, Alianza)