**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RIOS-FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL-CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLITICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA-RESOL. "C.S"320/11,324/12**

**SEDE METROPOLITANA.**

# TRABAJO FINAL: "LA DIMENSION TERRITORIAL DE LAS POLITICAS DE NIÑEZ: LA IMPLEMENTACION DE LA LEY 13298 DE PROMOCION Y PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS EN EL MUNICIPIO DE LA MATANZA".

**ALUMNA: EMILCE LORENA CHAILE/ETL SENNAF**
lorena_chaile@yahoo.com.ar
**DNI: 25.181.258**
**PROFESION: Lic. en Trabajo Social**
**DIRECTORA: Dra. en Humanidades, Orientación en Derecho, GRISELDA ALFARO.**
**BUENOS AIRES, Septiembre 2016**

**Resumen:**

El proposito del presente trabajo es analizar y describir el proceso de institucionalización e impementacion de la Ley 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños de la Provincia de Buenos Aires, en el Municipio de La Matanza.

Para ello se partirá de la descripción histórica del concepto de infancia a la luz del cambio en la legislaciones y las intervenciones sociales hacia la niñez que en cada período se fueron definiendo.

Se realizara una caracterización del municipio, poniendo especial atención en los condicionantes económicos y sociales derivados de las características del territorio vinculadas al perfil socioeconómico, a su desarrollo histórico y el de las relaciones entre sus actores que son preexistentes a la irrupción del paradigma de protección integral. A la luz de los avances a nivel internacional, nacional y provincial como principio de institucionalización al consolidar un marco normativo para la acción y proveer de reglas, estrategias y recursos para la protección y promoción efectiva de derechos.

A modo de conclusión, se realizara una síntesis sobre la implementación de la legislación en el municipio de La Matanza marcando algunos avances, continuidades y rupturas con respecto a la anterior Ley de Patronato.

**INDICE.**

**I. INTRODUCCIÓN. ..... 3**
**II. ORÍGENES DE LA DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR EN ARGENTINA: LA NIÑEZ EN CONSTRUCCIÓN ..... 6**
**La protección de la niñez durante la colonia. ..... 6**
El virreinato del Perú. ..... 6
El virreinato del Río de La Plata. ..... 7
**La acción del incipiente estado argentino (1810-1880). ..... 8**
**Conformación de la Doctrina de la situación irregular (1880-1919) ..... 11**
**Ley Nacional Nº 10903 de Patronato de Menores o "Ley Agote". (1919-1945) ..... 17**
**Primer y Segundo Gobierno de Perón (1945-1955). ..... 21**
**De la Revolución Libertadora al neoliberalismo excluyente (1955-1983). ..... 24**
**El retorno a la democracia (1983-2003). ..... 26**
**Conclusiones doctrina de la situación irregular ..... 29**
**III. CONTEXTO HISTÓRICO Y TERRITORIAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 13298 DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO……32**
**Contexto Histórico. ..... 32**
Reforma del Estado y transformación de las políticas públicas. ..... 32
El cambio en las políticas sociales ..... 34
Relación Estado-Sociedad Civil. ..... 35
Las Políticas Sociales a partir del 2003. ..... 37
**Contexto territorial. ..... 39**
Mapa de La Matanza. ..... 39
La vida política de La Matanza. ..... 42
**Conclusiones del Contexto Histórico y Territorial. ..... 44**
**IV. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 13.298 EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD. LA MATANZA. ..... 46**
**La configuracion de la promoción y protección de los derechos del niño en La Matanza. ..... 46**
Convención Internacional de los Derechos del Niño. ..... 46
Ley Nacional 26061. ..... 49
Ley Provincial 13298 ..... 50
Implementación de la Ley 13298 en el Municipio de La Matanza ..... 52
**Conclusiones de la implementación de la Ley 13298 en La Matanza. ..... 60**
**V.CONCLUSIONES…….....63**
**VI.BIBLIOGRAFÍA**……66

## I. INTRODUCCION

En los últimos años la Argentina sancionó leyes y diseñó programas que constituyeron un avance en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y una ampliación de derechos de ciudadanía. Una expresión de dichos avances, que reconocen a los niños y las niñas como sujetos plenos de derecho a partir de la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la Constitución Nacional, son la sanción de la Ley Nacional 26061 de la "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes", y la Ley Provincial 13298 que adecuó la normativa provincial siguiendo la legislación nacional.

El objeto de estudio del siguiente trabajo sera la implementación de la Ley 13298 de "Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños" de la Provincia de Buenos Aires en el municipio de La Matanza.

Objetivo general:

- Analizar y describir el proceso de institucionalización de la Ley 13298 e indagar sobre la sanción de la normativa provincial y su implementación en el nivel local.

Para ello se realizará una descripción del proceso de conformación y construcción del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la experiencia del Municipio de La Matanza.

El análisis partirá de la descripción histórica del concepto sobre infancia a la luz del cambio en la legislaciones y las intervenciones sociales hacia la niñez que en cada período se fueron definiendo.

El siguiente trabajo supone interrogar el objeto de estudio a la luz de tres objetivos específicos:

- Describir el proceso histórico de construcción de las agendas nacional, provincial y municipal en materia de derechos del niño.

En los términos de Oszlak y O'Donnell (1984), quienes sostienen que las políticas públicas pueden ser leídas como intervenciones del Estado en respuesta a cuestiones socialmente problematizadas que operan como "nudos" en el proceso de interacción entre el Estado y la Sociedad. En este sentido las intervenciones sociales deben ser leídas como una toma de posición frente a una cuestión determinada en un momento específico. Nos interesa, en este punto y en tanto perspectiva contextual general, comprender cuáles fueron las principales transformaciones y los principales hitos que caracterizaron la política de niñez en Argentina.

- Analizar la dimensión territorial en cuanto a las relaciones entre Estado y Sociedad en las políticas públicas de niñez.
- Describir y analizar las relaciones inter e intragubernamentales y las capacidades estatales que se expresan en las capacidades administrativas

y las políticas.

Esta dimensión implica analizar la generación de una nueva institucionalidad a partir de la implementación de la Ley provincial 13298 en el municipio de La Matanza.

Esos avances a nivel internacional, nacional y provincial constituyen un principio de institucionalización al consolidar un marco normativo para la acción y proveen de reglas, estrategias y recursos para la protección y promoción efectiva de derechos. Se propone entender a la institucionalización como un proceso dentro de un sistema de reglas determinado en el que las políticas cobran cierta estabilidad a partir de los cuales se establecen acuerdos, se generan rutinas, se forman nuevos espacios, aparecen nuevos actores, y en especial se desarrollan áreas de gobierno que los condensan.

La institucionalización - siguiendo a Andrenacci y Repetto (2005)- es el proceso mediante el cual se generan las reglas de juego (normativas, leyes, rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Dicen los autores que hay una doble relación entre institucionalidad social y ciudadanía. Una primer relación "refleja los entramados institucionales y el modelo de ciudadanía como el resultado de la estructura económica y de la dinámica política". La segunda relación es menos evidente ya que refleja, en las políticas sociales, el imaginario de los ciudadanos y sus organizaciones.

Por lo tanto, para analizar la institucionalización de la Ley 13298 reconstruiremos el proceso de construcción histórico del paradigma de promoción y protección de derechos del niño y las políticas que a nivel nacional, provincial y municipal se desarrollan y, de las áreas, programas y proyectos en donde finalmente ese proceso se plasma.

Para ello, en primer lugar, se realizará una descripción histórica del concepto de las "infancias" en los distintos períodos del país y una reconstrucción histórica de los modos de abordar esas infancias, es decir, una recapitulación de las normativas y proyectos de ley en torno a las infancias y las políticas y/o programas que dieron respuesta a la cuestión social de la niñez. El énfasis estará puesto en cómo las normativas, las leyes, las políticas y las intervenciones sociales terminan de conformar una doctrina jurídica, un tipo de interpretación universal, de la infancia minorizada.

En segundo lugar se realizará un análisis del contexto histórico y territorial de la implementación de la ley 13298, realizando una caracterización del municipio de La Matanza, prestando especial atención a los condicionantes económicos y sociales derivados de las características intrínsecas del territorio en el que se despliegan, o deben desplegar, las normativas nacionales y provinciales y que le otorgan (a la implementación) características específicas vinculadas al perfil socioeconómico, a su desarrollo histórico y el de las relaciones entre sus actores que son preexistentes a la irrupción del paradigma de protección integral.

En tercer lugar se realizará una descripción de la génesis de las políticas de promoción y protección de los derechos del niño en el marco de las agendas públicas nacional, provincial y municipal. En torno a esta última se presentarán, además, los antecedentes en materia de la implementación del nuevo paradigma de la protección integral de los derechos del niño en La Matanza.

Por último, y a modo de conclusión, se realizara una síntesis sobre la implementación de la legislación en el municipio de La Matanza marcando algunos avances, continuidades y rupturas con respecto a la anterior Ley de Patronato.

## II. ORÍGENES DE LA DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR EN ARGENTINA: LA NIÑEZ EN CONSTRUCCIÓN

En 1899, más de cien años antes de la aprobación de la Ley provincial de promoción y protección integral de los derechos del niño, nació en el Estado de Illinois, Estados Unidos de Norteamérica, el primer tribunal de menores. Por primera vez se le dio tratamiento a la cuestión de la niñez como cuestión social, como nudo problemático central. La política social que dio respuesta a esa cuestión fue la represión que se constituyó en el principal mecanismo de "protección" de la infancia. Dice Emilio García Méndez que los comienzos de la Doctrina de la Situación Irregular se remontan al momento en que la protección del niño adquirió una forma de control-represión que ligaba indisolublemente a la infancia con la declaración previa de algún tipo de discapacidad. Esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitima un tipo de intervención estatal discrecional sobre el mundo de los "menores". Ese marco jurídico no fue construido sobre la nada sino que tiene una historia en la que los discursos, las leyes y las prácticas fueron definiendo un modo y un modelo a través del cual "mirar" al niño. En este sentido podemos observar que la cuestión de la infancia, como nudo problemático de cohesión de la sociedad, se configura alrededor de las últimas décadas de Siglo XIX, sin embargo la problematización de la niñez y su protección fue una tarea que en mayor o menor medida ocupó la agenda pública en todas las sociedades, ya sea vía el control y la represión directa o mediante la sanción de leyes específicas hacia la niñez.

En este proceso de construcción social de la categoría "menor" el control y la represión fueron las formas de intervención social por excelencia para atender las problemáticas de los niños porque la historia de la infancia es la historia de su control (García Ménendez y Carranza; 1990). Es a la luz de esta concepción que la intervención social fue configurando una categoría particular de la infancia.

En el siguiente apartado tiene la intención de realizar un reseña de las mirada sobre los niños/menores en la historia y sobre las políticas que se fueron definiendo en cada período.

### La protección de la niñez durante la colonia.

<u>El virreinato del Perú.</u>

Incipientemente a partir de 1512, en las "Leyes de India"[1], aparecieron algunas protecciones de la infancia. Estas leyes tomaron una situación de conflicto en las colonias y le dieron un tratamiento vía el reconocimiento de protecciones especiales de la niñez. Así es como apareció en las Leyes de India los primeros mecanismos de protección de los menores de 18 años cuando se trataba de

1 Ver: http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm

trabajos o tareas pesadas[2]. Posteriormente, en 1576, las Ordenanzas de Abreu[3] buscaron una protección de los niños realizando una diferenciación entre los que eran menores de 10 años que no tributaban a los encomenderos, los jóvenes de entre 10 y 15 años que tributaban un 50% de su trabajo anual y, los adultos (Palomeque; 2000). En consonancia con esas definiciones y categorizaciones de la niñez, en un texto por demás citado, Philippe Aries (1985), analizando las pinturas de la época, sostuvo que no fue hasta el siglo XVI y comienzos del siglo XVII que se "pensó" a la niñez como una categoría diferenciada del mundo de los adultos. El niño que hasta entonces era representado al igual que el hombre adulto pasó a ocupar un lugar central en la estructura social. Según Aries, la categoría infancia es una construcción social. Es decir, entre los siglos XVI y XVII se produjeron rupturas significativas en el intercambio afectivo con los niños, en las formas de sociabilidad, en el lugar que se les otorgaba y en la relación con la vida adulta, y finalmente en el modo en que fueron representados.

Es justamente a partir de este momento que en Buenos Aires se comenzó a practicar una serie de respuestas hacia la población más vulnerable en consonancia con las leyes y cédulas que llegaban desde España sobre el tratamiento de los indios, los niños, las mujeres y los pobres. Hacia los inicios de 1600 se creó el primer hospital para hombres carentes de recursos, el Hospital San Martín, y posteriormente en 1699 se instaló una Casa para niñas huérfanas y desválidas[4], que en realidad funcionó como Monasterio hasta 1702 porque el Rey negó el permiso de inaugurar el asilo a favor de la reinstalación del Hospital.

En 1774 la Hermandad de la Santa Caridad fundó el primer Hospital de Mujeres que además se convirtió en el Hospital más grande de la Ciudad de Buenos Aires y en 1775 fundó un Colegio de niñas huérfanas[5] en el terreno lindero a la Iglesia de San Miguel.

## El virreinato del Río de La Plata.

La primer intervención de protección hacia los niños, del recientemente establecido virreinato del Río de la Plata, fue la fundación del Hospital y *Casa de Niños Expósitos en* 1779 ante el frecuente abandono de niños en las calles o en los umbrales de las iglesias donde eran comúnmente atacados por perros o eran

2 Ley xiiij. tít. 12. Lib. 6 Que en los casos permitidos no se puedan cargar Indios hasta que sean de diez y ocho años. Las permisiones de cargar Indios en los tiempos y ocasiones que por estas leyes se expresan, se han de entender, y practicar con que el Indio sea de diez y ocho años cumplidos. Extraído de: http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm

3 Gobernador de la Gobernación de Tucumán, Virreinato del Perú. Las ordenanzas de Abreu no pudieron ser aplicadas por la presión de los encomenderos y posteriormente en 1578 el Virrey Toledo ordenó la ilegalidad de las Ordenanzas.

4 En 1614 se inauguró el Hospital Militar San Martín en el que se recluían varones carentes de recursos, siendo durante mucho tiempo la única institución destinada a tal fin.

5 Extraído de: http://www.mininterior.gov.ar/archivo/publicacion/Beneficencia.pdf

atropellados por los carruajes. Una Cédula del Rey Carlos IV declaró que "… todos los expósitos actuales y futuros, quedan, y han de quedar, mientras no consten sus verdaderos padres, en la clase de hombres buenos del estado llano general, sin diferencia alguna de los demás vasallos de esta clase"[6].

La *Casa de Niños Expósitos* fue creada por el Virrey Vertiz siguiendo las normas de instituciones similares de España en las que los niños abandonados se recibían en un torno[7] (cuna donde se depositaban los bebés en forma anónima) a fin de evitar el infanticidio[8]. Posteriormente en 1784 la Casa de Niños Expósitos pasó a ser administrada por la Hermandad de la Santa Caridad[9].

**La acción del incipiente estado argentino (1810-1880).**

A comienzos del Siglo XIX comenzó una gradual y difusa intervención del gobierno en áreas que hasta ese entonces eran injerencia de la Iglesia. El nacimiento del Estado moderno instaló una serie de instituciones que en el transcurso de los años se especializaron en intervenir sobre las necesidades específicas de los sectores "pobres" que se constituyeron en el objeto preferencial de la política social. Las respuestas estatales a la cuestión social fueron esporádicas, incompletas, marginales, y estaban basadas en la caridad cristiana primero y en la filantropía después.

Al mismo tiempo dentro del aparato estatal progresivamente se establecieron necesidades específicas que fueron definiendo políticas y áreas de gobierno especializadas. En un comienzo, estas áreas fueron difusas y mezclaban criterios de protección con la tutela, el control y la represión. Es así que en las primeras épocas de la vida post colonial, en 1812, dentro de las funciones del intendente de policía se hallaba el cuidado de huérfanos (Fellini; 1991).

Entre los primeros intentos de definir la intervención hacia la incipiente cuestión de la niñez se creó, por Decreto del Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de La Plata, Gervasio Antonio de Posadas, del 13 de Octubre de 1814, el Ministerio Pupilar con la figura del Defensor General de Menores[10] que

6 Citado en: Cedulas, provisiones, autos acordados, y otras providencias generales expedidas por el consejo real en el Reynado del Señor Don Carlos IV. Tomo Segundo, Tercera Edición, Madrid M.DCCCV. Digitalizado por Google. Autores España. Leyes, etc, España. Rey (1788-1808: Carlos IV) Editor Santos Sánchez Editor en la Imprenta de D. Josef del Collado, 1805. Procedencia del original: Universidad Complutense de Madrid. Digitalizado 31 Agosto de 2009 N.º de páginas 522. Extraído de: http://books.google.com.ar/books?id=dJOwG1r6ppwC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=cedula+carlos+IV&source=bl&ots=6gzRTO88sU&sig=kdCJrUPhUxG5TXgnDzyJaCRsA9U&hl=es&ei=VYivS7TgDounuAfwnbF0&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=10&ved=0CCIQ6AEwCQ#v=snippet&q=exp%C3%B3sitos&f=false. Página 79.

7 El torno funcionó hasta 1981 año en que fue suprimido .

8 "Mi padre y madre me arrojan de sí. La piedad divina me recoge aquí".Esta frase figuraba hasta el Siglo XIX en el torno de la Casa de Expósitos.

9 Fundada en el año 1727

10 La intervención del defensor General de Menores era necesaria en toda causa "sea por escrito, o de palabra", en que se interesaren los menores. Debía cuidar que los niños huérfanos, pobres o que heredaran bienes, lograran enseñanza y educación, "supliendo así la Patria por su ministerio, la falta de los Padres naturales". Se ocuparía también de los menores cuyos padres fueran declarados incapaces o castigados con penas infamatorias o fueran pública y notoriamente ociosos. Para profundizar sobre la figura del Defensor General de

estuvo encargado del cuidado de los huérfanos y pupilos, de la defensa de sus derechos y de la seguridad de sus intereses (Kluger; 1989).

El 1 de enero de 1822 el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez, ordenó el cese de las órdenes religiosas[11] en la administración de los hospitales y se dispuso su pase a la administración gubernamental. Además también pasaron a la esfera de gobierno las instituciones para albergar niños y niñas huérfanos como la Casa de Huérfanas que estaba bajo la dirección de la Hermandad de la Santa Caridad desde 1775. El 2 de enero de 1823, en este contexto de conflicto con la jerarquía eclesiástica de Bs. As. y, de disputa de ciertos ámbitos de poder a las corporaciones religiosas, se creó por decreto del gobernador de la Provincia, e inspirada por el Ministro de Gobierno, Bernardino Rivadavia, la Sociedad de Beneficencia[12] (SB). El objetivo de la misma fue perseguir la perfección moral. Esta palabra acompañará a la Sociedad durante su larga intervención que se extiende hasta mediados de la década de 1940. Todas sus acciones se basaron en una estrecha relación entre los estados de necesidad de los pobres y la "ausencia de virtud"[13]. "La beneficencia es una función subordinada del Estado, por eso se encarga a las mujeres[14] de la élite porteña: fracción dominada de las clases dominantes de la época" (Tenti Fanfani, 1989).

El Estado delegó en la Sociedad de Beneficencia la administración de hospitales, hogares y escuelas con fondos del Tesoro de la Nación. En 1908 (Presidencia de R. Saenz Peña) el Procurador General de la Nación definió a la SB como una "repartición de la Administración pública" que "administra con toda autonomía los fondos del Tesoro de la nación" (Tenti Fanfani; 1989). Justamente la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos fue una de las causas que más sospechas levantaron sobre la SB.

La política del Estado en su faz de beneficencia pública, se expresó como una relación de control de las necesidades sociales y se instaló sobre la extrema distancia social que separa al dador de la ayuda del beneficiario, estableciéndose una relación de tutela o de asimetría extrema. De hecho la beneficencia estuvo destinada o sujetos que se encuentraban fuera de la producción económica como mujeres pobres, viudas, niños, enfermos, etc., interviniendo en función de una idea de peligrosidad (Tenti Fanfani; 1989).

---

Menores ver: Kluger, Viviana "El Defensor General de Menores y la Sociedad de Beneficencia. Las discusiones de 1887 en torno a sus atribuciones".

11 Se sometió a la Iglesia al control del Estado, se abolió el fuero eclesiástico y el diezmo, y se suprimieron algunas órdenes religiosas.

12 Entre otras instituciones de beneficencia y caridad de la época se puede rescatar la acción que ejercían la Sociedad de "San Vicente de Paul" (1859); la Sociedad Francesa de Beneficencia (1870); la Sociedad Protectora de Niños Desvalidos (1884); los Padres Salesianos (1893) y la Sociedad de Damas (1908).

13 La SB mantiene durante su existencia la institución de los "premios a la virtud" que se entregan a personas pobres con una finalidad ejemplarizadora y moralizante. En 1855 la SB crea un Fondo de Pobres con la misión de ayudar económicamente a familias pobres vergonzantes.

14 La beneficencia fue en sus orígenes una tarea femenina, porque "es la mujer la educadora moral por excelencia". También las mujeres fueron las primeras destinatarias de la beneficencia, especialmente la mujer soltera y las niñas huérfanas.

La beneficencia tuvo en la caridad cristiana su máximo inspirador, y reprodujo, en un contexto laico, algunos patrones básicos de ese modelo, en especial la concepción de la pobreza y las estrategias aptas para enfrentarla (Tenti Fanfani; 1989).

Estas dos instituciones -el Ministerio Pupilar con el Defensor General de Menores y la Sociedad de Beneficencia- compusieron juntas una mirada hacia la niñez y, por decreto del 3 de noviembre de 1823, ejecutaron en conjunto las intervenciones sociales del período hacia los niños abandonados.

Un año después de que la Casa de Huérfanas pasara a la administración pública -por considerarse que “la administración de los hospitales pertenece a la alta policía de gobierno” (Kluger; 1989)- pasó a ser administrada por la SB. Con esta determinación se cerró la intervención de la Iglesia vía la caridad cristiana y se pasó no a una intervención estatal sino a una intervención basada en la caridad laica (Tenti Fanfani; 1989).

Cuatro años después de su creación, en 1827 (momento en que Rivadavia deja la presidencia de la República), la SB tenía a su cargo 6 escuelas y la casa de Huérfanas (en la Capital), y 4 escuelas rurales (en el interior de la provincia). En 1838, antes de la suspensión de sus actividades con motivo del advenimiento del régimen rosista, la SB ya administraba 16 establecimientos escolares. La acción educativa de la SB se reinició en 1852 y se extendió hasta 1876, año en que se sancionó la Ley de Educación Común por la cual se traspasó la escuela normal y las 98 escuelas comunes al Consejo General de Escuelas. A partir de 1878 la SB concentró sus actividades en el campo de la acción social asistencial y hospitalaria expandiendo sus actividades básicamente al campo de la atención a niños huérfanos, ancianos y madres desamparadas, pobres vergonzantes, mediante una estrategia de tratamiento por internación y segregación temporal o total.

La experiencia en administración de hogares y hospitales fue creciente: desde 1823 (salvo la interrupción 1838-1852 del gobierno de Rosas) la Sociedad de Beneficencia además de hacerse cargo de la Casa de Expósitos y de Casa de Huérfanas tuvo bajo su dirección la administración del Hospital de Mujeres (Rivadavia) en 1852; en 1854 inauguró el Hospital Nacional de Mujeres Alienadas; en 1868 creó una sucursal de la Casa de Expósitos, el Asilo “General Martín Rodríguez” (Mercedes, Provincia de Buenos Aires) y el Instituto de Asistencia Infantil “Mercedes de Lasala y Riglos” para menores derivados de la Oficina del Registro General de Niños, o retirados de las amas de la Casa de Expósitos; en 1871 fundó el Asilo de Huérfanos a raíz de la epidemia de fiebre amarilla[15]; en 1873 creó el Asilo de Pobreza y del Trabajo “Buen Pastor” destinado a la instrucción de huérfanas indigentes de más de 12 años y; en 1875 fundó el Hospital del Niño y el Hospital Oftalmológico tres años después.

15 A partir de 1903 sólo asistían al mismo varones huérfanos y expósitos de 10 a 18 años.

La política asistencial delegada en la SB funcionó a partir de la definición de un orden ético-moral que tuvo como estrategia de intervención pública una combinación de reclusión, segregación, control y represión del "beneficiado" (Barbeito y Lo Vuolo; 1993).

Los discursos, las leyes y las políticas de la época respondieron a una concepción positivista que no sólo brindó una interpretación de la "realidad" sino que también ofreció los elementos necesarios para operar sobre ella. Muestra de ello son las reglamentaciones de las atribuciones del Ministerio de Pobres y Menores (de 1846 y de 1864)

Para 1854 el Estado delegaba en la SB las intervenciones sociales hacia los sectores pobres y la niñez de esos sectores y basaba sus esfuerzos en la promoción de la inmigración europea, a partir del denominado "proceso de colonización rural planificada" (Larrandart, L. 1991). Entre fines del Siglo XIX y principios del XX, a partir de este proceso de colonización rural, nació un nuevo colectivo social caracterizado como extranjero-inmigrante-obrero-anarquista. Ese sujeto colectivo y su niñez será el objeto de intervención social del próximo período.

En 1866 se creó la Ley de los Tribunales de la Capital Nº 1893 que organizó los tribunales y reglamentó las funciones de los defensores de menores e incapaces concediéndoles facultades extraordinarias.

**Conformación de la Doctrina de la situación irregular (1880-1919)**

Entre 1880 y 1919 se sucedieron una serie de leyes y políticas que sumadas a las intervenciones sociales delegadas en instituciones privadas y el pensamiento predominante de la época terminaron de conformar la Doctrina de la Situación Irregular.

Durante muchos años los niños fueron sometidos al mismo tratamiento legal que los adultos. Todas las violaciones de la ley penal fueron castigadas de la misma forma sin importar quién cometía el delito. El límite de la inimputabilidad se fijó a los 9 años de edad. Los infractores de la ley que superaran dicha edad fueron privados de la libertad.

A fines del Siglo XIX surgieron movimientos reformistas dirigidos a separar a los menores de los adultos en el derecho penal. El movimiento filantrópico que dio origen a todo este proceso fue conocido como el movimiento "pro-salvadores del niño" que, impulsado por las damas de la alta sociedad de Chicago(cuyo paralelo con las damas de la Sociedad de Beneficencia da cuenta de la similitud del espíritu de época), intentó "salvar de la delincuencia" a los jóvenes de la ciudad. Se expresó, en un principio, en la creación de centros de recreación, asistencia de recursos materiales y humanos destinados a instituciones de menores en riesgo. Esta doctrina que se originó en Estados Unidos (A. Platt, 1969) - en donde, en 1899, nació el primer tribunal de menores - se extendió velozmente en el contexto

europeo y logró redefinir los límites del problema de la niñez. Es también a partir de estos movimientos que surgió una consideración jurídica distinta para los niños infractores diferente al derecho penal que se suponía debía estar reservado a los adultos. La idea de estos movimientos fue incluir protecciones que aseguraran un tratamiento particular y exclusivo para los menores. Pero a estas medidas de diferenciación (del mundo adulto del mundo de los niños en la relación con la ley penal) se les incorporó la "protección" de los niños: en estado de abandono; en riesgo físico o material y/o que son víctimas de algún delito, considerando en particular que estas situaciones de vulneración de derechos podían desencadenar en futuras desviaciones, o ser las causantes de comportamientos delictuosos. A esta situación concreta se la denominó con el término "situación irregular": a una situación de irregularidad con la ley penal, por un lado, y a la situación de irregularidad "futura y posible" que se puede desencadenar de una situación actual de vulneración de derechos, por el otro. Y justamente de lo que se trató es de proteger a la sociedad de esas situaciones de irregularidad presentes o de esas posibles situaciones de irregularidad futuras. En síntesis, la doctrina de la situación irregular[16] supuso que los niños en situación de vulneración de derechos contenían el germen de una posible situación irregular y que por ello era necesario operar sobre ellos, contenerlos, controlarlos y recluirlos o aislarlos.

De esta forma, los niños y adolescentes abandonados, los que practican la mendicidad, la vagancia o han cometido infracciones a la ley, pasaron a estar en "situación irregular". Esta doctrina, que predominó en nuestro país, y en toda América Latina, se basó en la idea de que es necesario proteger a los niños del medio que los pone en peligro por medio de una tutela organizada por las instituciones del Estado. El ejemplo más claro de este intento fueron, y quizá lo siguen siendo, los institutos de minoridad que reeducaron y resocializaron al niño, separándolo de manera inmediata del ámbito que contribuye a su desviación (el familiar, el comunitario), con el pretexto de evitar que se convierta en un delincuente cuando llegue a ser adulto.

Los comienzos de la Doctrina de la Situación Irregular se remontan al momento en que la protección del niño adquirió una forma de control-represión que ligaba indisolublemente a la infancia con la declaración previa de algún tipo de discapacidad. Esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitima, y es legitimado por, un tipo de intervención estatal discrecional sobre el mundo de los "menores". "Para la infancia, la familia y la escuela cumplirían las funciones de control y socialización. Para los menores será necesaria la creación de los tribunales de menores como instancia diferenciada de control" (García Menendez; 1990).

16 Según la definición del Instituto Interamericano del Niño, situación irregular es "aquella en que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en un hecho antisocial, como cuando se encuentra en estado de peligro, abandono material y moral o padece déficit físico o mental. Están en situación irregular "los menores que no reciben tratamiento, educación y los cuidados que corresponden a sus individualidades". Disponible en: http://www.iin.oea.org/IIN2011/historia-instituto-interamericano-del-nino-nina-adolescente.shtml . Consultado 12 de diciembre de 2012.

La Argentina fue pionera en América Latina al aprobar la Ley 10903 de Patronato de Menores o Ley Agote en el año 1919. La doctrina jurídica que le dio sustento a esta Ley se desarrolló en el marco de cambios sociales, económicos y políticos que permitieron el surgimiento de nuevos colectivos sociales y políticos y con ellos la necesidad del Estado de poner en marcha estrategias de clasificación, identificación y desarrollar políticas de control ligadas a un pensamiento positivista y a prácticas higienistas que instalaron el tema de lo salubre e insalubre y sirvieron para fundamentar, en lo social, las ideas de "orden y progreso". En particular se trató de intervenir sobre la salud del cuerpo individual y desde allí a la salud del cuerpo social.

La necesidad de controlar, ordenar y tutelar a este nuevo colectivo social, resultado del “proceso de colonización rural planificado”, iniciado en 1854, que expresó una nueva cuestión social que se manifestó en una multiplicidad de problemas. Entre ellos los problemas urbanos típicos de una ciudad atrasada en la infraestructura y no preparada para un aumento tan grande de sus habitantes. Recordemos que la población urbana había crecido un 58% (Larrandart; 1991) generando hacinamiento y falta de higiene en las viviendas populares que se sumaron a la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad propagando una infinitud de enfermedades “físicas y morales” (Suriano; 2000).

Según Larrandart (1991) en esos años es que se construyó un nuevo colectivo social caracterizado como extranjero-inmigrante-obrero-anarquista, y a partir de allí aparecieron paulatinamente nuevas ideas y nuevos reclamos respecto de mejoras de vida y laborales. Justamente las primeras huelgas datan de fines del siglo XIX y principios de siglo XX “obligando” al gobierno a regular el conflicto social a través de estrategias represivas. Ante esta realidad no buscada de la planificación, en 1899, el Senador Miguel Cané presentó un proyecto de Ley de expulsión de los extranjeros que en principio fue rechazado por las cámaras legislativas pero posteriormente esas ideas[17] sirvieron como base para la Ley de Residencia dictada por Roca. La Ley de Residencia tuvo en su espíritu la expulsión y el encierro, por un lado, y la tutela y la protección, por el otro.

La intervención social debió, entonces, operar sobre este nuevo colectivo social a través de estrategias para sujetar a esa masa a partir de dispositivos para corregir y controlar. En este colectivo social estuvieron incluidos los hijos de los extranjeros-inmigrantes-obreros-anarquistas, por ende también se los debió operar, corregir y controlar. Ese control social de la niñez, como estrategia específica, se definió a partir de la construcción de una categoría de sujetos débiles, para quienes la protección lejos de constituir un derecho resultó una imposición.

17 En 1916 en el Congreso de Ciencias Sociales realizado en Tucumán Clodomiro Cordero definía a este colectivo social como “Seres inferiores, tarados, corrompidos y disolventes, cuando no criminales” y posteriormente decía: “Un pais nuevo poblado con europeos mas ignorantes que las hordas de La Pampa o del Chaco”, “hemos recibido cuanto deshecho humano nos envía Europa, una población cuya inferioridad, incultura y heterogeneidad amenaza disolver nuestra ya relativa coherencia colectiva (Larrandart, 1991).

En este sentido la sanción, en 1884, de la Ley de Educación Común 1420 que estableció las pautas para la creación de la educación primaria pública, gratuita, laica y obligatoria para niños de entre seis y catorce años de edad de la Capital Federal y de los territorios nacionales, cumplió un rol fundamental: "En efecto, independientemente de su real incidencia en la práctica, la imagen del "niño/alumno" contenida en la Ley 1420 se transformó en el referente imaginario por excelencia para la constitución de los discursos y de las representaciones de la infancia de los contemporáneos, al operar al mismo tiempo como una declaración de principios que estipulaba lo que la infancia argentina debía ser, como un patrón para evaluar cualquier desviación o insuficiencia en el derrotero del plan que ligaba a las generaciones más jóvenes con el venturoso mañana de la patria, y como un objeto a cuestionar por los sectores políticos minoritarios que propiciaban otras definiciones de la niñez" (Zapiola, M. C.; 2009).

Zapiola sostiene que la categoría "niño" no llegó a condensar la totalidad de las imágenes de la infancia que poblaban el universo de representaciones de las élites. Por el contrario, en los años que van aproximadamente de 1880 a 1920 se dio un "lento proceso por medio del cual quedó establecida entre los sectores dirigentes una percepción dicotómica del universo infancia, que diferenciaba entre los *'niños'* (quienes cumplían con los roles de hijos, alumnos y/o trabajadores si pertenecían a los sectores populares) y los 'menores': una categoría en la que más que hacer referencia a un conjunto heterogéneo englobaba a un sector de la sociedad ajeno a las pautas de comportamiento, circulación del espacio, educación, trabajo, sexualidad y socialización familiar y extrafamiliar" (Zapiola; 2009). Dice la autora que en la época se definieron representaciones de la infancia que excedían, contradecían, complementaban y terminaban de precisar la imagen "niño/alumno" auspiciada por la Ley 1420.

Dos años después de la sanción de la Ley de Educación 1420, el 1 de marzo de 1886, entró en vigencia el Código Penal que establecía como índice de imputabilidad en caso de delitos cometidos por menores, el del **discernimiento**[18]; el artículo 81, inc. 2 establecía: "están exentos de pena los menores de 10 años", y el inc. 3 agregaba: "quedan también exentos de pena los mayores de 10 años y menores de 15, a no ser que hayan obrado con discernimiento".

Posteriormente, en de 1890, se nombró una Comisión Especial presidida por E. R. Coni con el objetivo de estudiar las cuestiones relativas a la protección y asistencia a la infancia. En especial se le encomendó a la Comisión la investigación de la proporción del abandono en el municipio de la Capital en relación con la mortalidad infantil; la influencia del torno libre en el abandono de

18 El concepto jurídico de menor infractor aparece en el siglo XIX con el Código de Napoleón de 1810 en el cual se configura el Discernement o doli capacitas; a partir de ese momento se establece la división, jurídica, entre adultos y niños, surgiendo una forma especial y diferente de tratar a aquellos individuos que no se consideran adultos (CHAMPO SÁNCHEZ; 2009)

recién nacidos y los medios para prevenirlo. Debió proyectar, además, la organización de la asistencia y amparo de la infancia.

La Comisión Especial recomendó el dictado de una reglamentación general sobre el trabajo en las fábricas y varios proyectos sobre prohibición de trabajo infantil y estipuló los 12 años como la edad mínima para trabajar, con un máximo de 6 horas diarias para los niños de entre 12 y 14 años de edad. Para el caso de los niños de entre 14 y 16 años recomendó una jornada laboral máxima de 8 horas con reposo de una hora y, en consonancia con la Ley de Educación, recomendó la presentación del certificado de grado escolar.

Por otro lado, la Comisión sugirió la supresión del uso del "torno" ya que consideraba que el mismo podría favorecer la impunidad del infanticidio al arrojar niños muertos en forma anónima. Dentro de las recomendaciones de la Comisión se consideró a las casas particulares de partos como centros de asesinato infantil y sugirió que los niños debían "ser amparados desde antes del nacimiento en el claustro materno donde suelen correr los mayores peligros"[19].

A partir de los informes de la Comisión y de las propuestas presentadas se decretó el 23 de abril de 1891 la obligatoriedad de declarar al médico municipal si el niño nace muerto, a fin de que quede registrado en un libro especial para el Registro Civil y la Oficina de Estadísticas. El 24 de abril de 1891 el torno fue suplantado por una Oficina Libre bajo la administración de la Sociedad de Beneficencia.

En marzo de 1892 la Comisión presentó una propuesta de creación del Patronato de Asistencia a la Infancia que entre sus funciones principales debió ejercer la tutela de los niños maltratados o en *peligro moral*[20].

El 12 de mayo de 1892 se creó el Patronato de la Infancia con el fin de proteger a la niñez contra el abandono, la ignorancia, la miseria, las enfermedades, los vicios, los malos tratos y los ejemplos inmorales.

La Ley 2904 de 1898 creó la "Casa Correccional para Menores Varones", cuya custodia fue encargada a los Padres Salesianos, transformada más tarde en Cárcel de Encausados y posteriormente en Prisión Nacional. Ese mismo año y por la resolución del 31 de mayo de 1898, se autorizó al director a alojar en los calabozos a menores de 15 años con mala conducta o que fueran sospechados de tenerla.

Parafraseando a Foucault vemos como toda esta institución parapenal, que fue pensada para no ser la prisión, culminó en la celda. Posteriormente en una

19 Nótese la similitud con el artículo 2 de la Ley de Promoción y Protección de Derechos que define al niño desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad. Ambos postulados apuntan a prevenir el aborto.

20 "Aquellos que son objeto de malos tratos físicos habituales y excesivos; a los que a consecuencia de negligencia grave de los padres están privados de los cuidados indispensables; a los que se entregan a la mendicidad, vagancia y libertinaje, y a los empleados en oficios peligrosos, especialmente aquellos niños cuyos padres tengan mala conducta notoria y escandalosa: se embriaguen, sean mendigos, condenados por crímenes o robo, o ultrajen las buenas costumbres, entre otras situaciones críticas".

cárcel literalmente. Esta situación de encierro del niño frente a la mala conducta o a la conducta sospechosa, da cuenta de ciertas similitudes entre la Casa Correccional para Menores y Mettray[21]. Esta institución fue encargada a una congregación religiosa porque el objetivo era operar sobre la moral a través de la religión. Por otro lado, alojar a los niños con mala conducta (o con sospecha de la misma) en los calabozos buscó, a través del encierro y el aislamiento, un medio para operar sobre la moral.

Como dijimos líneas arriba, el nuevo colectivo social que definimos como extranjero-inmigrante-obrero-anarquista fue considerado en los discursos de la época como "individuos venidos de un ambiente de aldeas, [que] forman en nuestra gran ciudad hogares volantes, sin arraigo y, como consecuencia faltan en ellos la organización moral de la familia; pronto los hijos ganan un jornal y abandonan la casa paterna antes de haber recibido educación y con un bagaje moral casi nulo que recibieron de sus padres, en su mayoría campesinos convertidos en obreros" (Larrandart, 1991). Ante esta situación, y la necesidad de gobernar, en 1902 se aprobó la ley N° 4144 de Residencia y posteriormente, en 1910, la ley 7029 de Defensa Social.

A partir de 1905 se creó la Oficina Médico Legal que incluyó los cuerpos auxiliares para la realización de informes psicológicos y sociales a fin de que el juez cuente con elementos de juicio. El pensamiento de la época supuso que la causa principal de la delincuencia y el deterioro moral de los niños y jóvenes radicaba en la constitución del núcleo familiar, por ello más que el delito se debió juzgar los antecedentes familiares, morales y educativos, hecho que supuso un adecuado registro de todo ello a través de instrumentos de recolección de datos. Nacieron fuertemente en este período los informes ambientales que debieron atender a los antecedentes del niño y su familia; el ambiente en la casa; la conducta en la escuela y sus aptitudes; amistades; moralidad y situación económica. Todas las categorías terminaron de definir la peligrosidad en la irregularidad y al mismo tiempo confirmaron la voluntad estatal de intervenir las familias como una forma de "defensa social" (Stagno; 2008).

21 Dice Foucault sobre Mettray que "es la forma disciplinaria en el estado más intenso, el modelo en el que se concentran todas las tecnologías coercitivas del comportamiento. Hay en él algo "del claustro, de la prisión, del colegio, del regimiento". Los pequeños grupos, fuertemente jerarquizados, entre los que se hallan repartidos los detenidos, se reducen simultáneamente a cinco modelos: el de la familia (cada grupo es una "familia" compuesta de "hermanos" y de dos "mayores"); el del ejército (cada familia, mandada por un jefe, está dividida en dos secciones cada una de las cuales tiene un subjefe; cada detenido tiene un número de matrícula y debe aprender los ejercicios militares esenciales; todos los días se pasa una revista de aseo, y todas las semanas una revista de indumentaria; lista tres veces al día); el del taller, con jefes y contramaestres que aseguran el encuadramiento en el trabajo y el aprendizaje de los más jóvenes; el de la escuela (una hora y media de clase al día; la enseñanza la dan el maestro y los subjefes); y finalmente, el modelo judicial: todos los días se hace en el locutorio una "distribución de justicia". "La menor desobediencia tiene su castigo y el mejor medio de evitar delitos graves es castigar muy severamente las faltas más ligeras: una palabra inútil se reprime en Mettray." El principal de los castigos que se infligen es el encierro en celda; porque "el aislamiento es el mejor medio de obrar sobre la moral de los niños; ahí es sobre todo donde la voz de la religión, aunque jamás haya hablado a su corazón, recobra todo su poder emotivo" (M. Foucault (1975): Vigilar y Castigar, Nacimiento de la Prisión)

Esta estructura organizacional profesionalizada permitió una centralización de las acciones estatales ya que la familia fue considerada como la responsable de la desviación moral y por tanto fue necesaria la intromisión del Estado a través de la protección y la tutela para permitir con su acción una reeducación del sujeto.

En consonancia con las leyes de Residencia y de Defensa Social, en 1906, se presentó un Proyecto de Código Penal que estableció que los menores de 14 años no eran responsables penalmente aunque permitió su traslado a establecimientos correccionales si revestían peligrosidad y consideró que los mayores de 14 años se encontraban en idéntica situación que los adultos permitiendo su encierro en cárceles comunes.

Durante el período las intervenciones sociales estuvieron delegadas en instituciones privadas y en particular en la SB que cumplió un rol preponderante. Si bien con la sanción de la ley de Educación 1420 de 1884 todos los establecimientos educativos pasaron a depender de la administración pública, fue un período de fuerte apertura de grandes instituciones hospitalarias y asilares. Entre ellas dependían de la SB el Hospital Rivadavia (1887); el Hospital de Niños (1896); el Hospital y Asilo Marítimo (1900); el Asilo General Martín Rodríguez (1901); el Dispensario General de Higiene Social (1903); el Asilo de Alienadas de Lomas de Zamora (1904); el Asilo y Colonia “Saturnino Unzué” (1912); el Hospital Vicente López y Planes y el Asilo Otamendi (ambos en 1916).

Otro antecedente de la Ley Agote fue el proyecto de Código de Menores, presentado en 1916 por el Dr. Gache y el Dr. E. Bullrich, en el que se contemplaron las situaciones de amparo de la minoridad desde la vida uterina hasta el momento en que la ley civil reconocía la mayoría de edad. Este proyecto estuvo en total consonancia con las recomendaciones de la Comisión Especial presidida por Coni. Si bien el anteproyecto no consiguió ser tratado en las Cámaras, sus fundamentos teóricos y los datos empíricos utilizados fueron apropiados por diferentes intelectuales del ámbito judicial interesados por la cuestión social de la infancia y la juventud, y en particular por Luis Agote quien posteriormente presentó su proyecto de tutela estatal de los menores (Stagno; 2008).

## Ley Nacional Nº 10903 de Patronato de Menores o “Ley Agote”. (1919-1945)

Entre 1889 y 1930 la Doctrina de la Situación Irregular se extendió en todo el mundo y se crearon Juzgados de Menores en casi todos los países de Europa: Suiza (1903); Inglaterra (1905); Francia (1906); Alemania (1907); Austria-Hungría (1908); Rusia (1910); Portugal (1911); Bélgica (1912); España (1920); Holanda (1921) e Italia (1934). Y en América del Sur el mismo espíritu de creación de organismos especializados en minoridad se produjo alrededor de los años ’20 y ’30: Perú (1926); México (1927); Brasil (1927); Chile (1928); Uruguay (1934); Guatemala (1937) y Ecuador (1938).

Argentina pionera en América Latina sancionó la Ley 10903 de Patronato de

Menores, conocida como Ley Agote, el 21 de octubre de 1919 y la Cámara de Apelaciones la reglamentó 3 días más tarde. El proyecto presentado por el Diputado Luis Agote estuvo inspirado en las ideas de la época y, especialmente, en el proyecto de Código de Menores presentado por el Dr. Gache y el Dr. E. Bullrich. La Ley Agote profundizó la tradición de intervención público-privada sobre los niños y jóvenes provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos (Stagno; 2008). Agote logró articular en la Ley 10903 las demandas de diferenciación de los menores de los adultos en el tratamiento judicial penal, por un lado, y la delimitación de acciones diferentes para los niños de los sectores más vulnerables facultando al Estado en la interrupción del derecho de los padres que fueran considerados faltos de ejemplos morales por los informes y registros de los especialistas, por el otro.

Un avance significativo de la Ley fue el de diferenciar los espacios de encierro en los que se cumplía la sentencia.

A diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos con el “movimiento de las cortes juveniles”[22], en Argentina la ley 10903 de 1919 no supuso la constitución de un fuero especial para menores, sino que le confirió facultades especiales a los Tribunales de Apelación en lo Criminal y Correccional de la Nación, la Capital y los Territorios Nacionales para poder designar a uno o más jueces que entendieran exclusivamente en aquellos casos que involucraban a menores de edad (Stagno; 2008).

Copiando el espíritu de la época la Ley Agote estableció la regulación tutelar de los menores en “riesgo material o moral” definido en el artículo 21 como la situación de “abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por parte del menor de actos perjudiciales, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, con ladrones o gente viciosa o de mal vivir o que no habiendo cumplido 18 años vendan periódicos, u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o negocios públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud” (Art. 21).

La ley 10903 previó la creación de espacios de reclusión y encierro específicos tales como los asilos, institutos tutelares para los menores acusados de delitos o contravenciones o en peligro moral o material (Art. 22).

La Ley Agote de Patronato de Menores modificó las disposiciones del Código Civil sobre Patria Potestad y Tutela; reglamentó las funciones de los Defensores de Menores; acordó facultades a los jueces para que “cuando sobresean provisoria o definitivamente respecto a un menor de 18 años, o cuando lo absuelvan, o cuando resuelvan definitivamente en un proceso en que un menor de 18 años haya sido víctima de un delito, podrán disponer del menor por tiempo indeterminado y hasta los 21 años si se hallare material o moralmente

22 En 1899 en Chicago se había creado el primer Tribunal de Menores y, diez años después, la iniciativa ya se había extendido a 22 Estados.

abandonado o en peligro moral" (Art. 15); autorizó a los jueces a imponer penas disciplinarias a los padres culpables de negligencias graves con sus hijos; y creó la Asociación Tutelar de Menores que debía administrar los institutos de menores (Art. 14 y Art. 18).

Sin modificar sustancialmente la Ley Agote, en 1922, se reformó el Código Penal declarando inimputable al niño menor de 15 años, modificando las disposiciones que rigieron a los menores autores de delito.

A la par de la legislación especial para menores se constituyeron políticas específicas de protección y control: Las primeras como respuesta filantrópica frente a las condiciones de miseria extrema, las segundas, en pos de salvar a la sociedad ante la existencia y el peligro del extranjero-inmigrante-obrero-anarquista (Daroqui y Guemureman; 1999).

Entre 1919 y 1945 se presentaron (aunque finalmente no tuvieron una sanción definitiva) innumerables proyectos sobre el Régimen de Minoridad; de Asistencia; sobre los Códigos de Procedimiento; de la creación de tribunales; de creación de casas hogar e institutos, etc.

En octubre de 1923 el Tribunal creó la Sección Menores en el Palacio de Justicia, con el objetivo de formar una Policía de la Infancia que funcionó precariamente hasta 1926.

En 1924 por decreto del presidente Marcelo Torcuato de Alvear se creó la Comisión Honoraria de Superintendencia que debió establecer las medidas administrativas para que los establecimientos oficiales de menores del Patronato dependieran de un único organismo público que pasó a controlar todos los establecimientos relativos a la infancia.

Por decreto del Presidente de facto J. Felix Uriburu, el 24 de enero de 1931 (en 1929 se había presentado un proyecto de Ley), se creó el Patronato Nacional de Menores (reemplazando a la Comisión Honoraria de Superintendencia) dentro del organigrama del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, permaneciendo bajo su administración los establecimientos para menores abandonados y delincuentes. Se facultó -en el decreto- al Patronato para la colocación en familia de los chicos que egresan de los institutos y a quienes se debía "incorporar a la sociedad".

En 1933 el Patronato Nacional de Menores realizó la primera Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente y se convocó a los expertos de distintos puntos del país. Uno de los temas abordados fue el de la demora de la constitución de los tribunales de menores que auspiciaba la Ley 10903.

Los siguientes 50 años que siguieron a la sanción de la Ley Nacional 10903 fueron de expansión hacia toda la Argentina y, en particular, a partir de 1935 se produjo un brote legislativo que copió la Ley Agote en cada provincia. Se crearon en esos años Leyes de Patronato de Menores y Tribunales de Menores en todas las provincias: Buenos Aires fue pionera en cuanto a la vigencia de instituciones

de patronato y en 1937 sancionó la Ley 4547 que creó la Dirección General de Protección a la Infancia de la provincia. Unos meses después se sancionó la Ley 4664 que creó, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Protección a la Infancia y el primer Tribunal de Menores del país que comenzó a funcionar en 1939.

Comenzó a funcionar un engranaje ampliamente demandado dentro del ámbito judicial desde la sanción de la ley de Patronato. Por primera vez se creó en la Argentina un Tribunal de Menores y con él se instauró un fuero especial que tiene el nombramiento de un juez especialmente dedicado a las causas que incluían a niños y jóvenes (Stagno; 2011).

A partir de 1937, las leyes de patronato se sancionaron en el resto de las provincias copiando el espíritu de la Ley 10903: Santa Fé el 30 de junio de 1938 sancionó la Ley 2647 que organizó la Junta Central de Patronato de Menores y la Ley 2804 del 5 de mayo de 1939 creó en cada circunscripción judicial un juzgado de menores; Mendoza creó la Ley 1304 de Patronato de Menores el 14 de enero del año 1939 y a partir del 17 de mayo del mismo año comenzó a funcionar un Juzgado de Menores; San Juan promulgó la Ley 797 de Patronato de Menores el 10 de junio de 1937; Córdoba sancionó, el 28 de agosto de 1939, el Código de Procedimiento en lo Criminal aunque recién fue un fuero independiente en 1966; Salta sancionó la Ley de Patronato de Menores en 1939 pero que no logró convertirse en Ley hasta el año 1940; Corrientes en 1965.

La ley 10903 rigió las instituciones del Patronato y los decretos de 1924 (Alvear), de 1931 (Uriburu), y de 1945 (Perón) mediante la asignación de recursos dotaron de poder a la esfera administrativa (aunque con diferencias sustanciales en cada caso). En palabras de Alcira Daroqui y de Silvia Guemureman (1999): “Esta modalidad de decretos del Ejecutivo inauguraron un largo camino, a veces de complementariedad y otras de enfrentamiento entre la esfera Judicial y la Ejecutiva en el ejercicio del Patronato”.

En este período la Sociedad de Beneficencia también fue un actor importante en llevar adelante las intervenciones sociales del Estado. Durante los 26 años que dura el período analizado, la SB inauguró 9 grandes centros: El Asilo "Eduardo Pereda y Elena Oliver de Pereda" (1935); el Instituto "José María Pizarro y Monje" (1925); la Casa "San Sebastián" (1938); el Asilo "Manuel Rocca" (1924); el Internado "Ramayón López Valdivieso" que se habilitó en 1930 como Colonia de niños débiles; el Asilo "Francisco Villanueva y Leonor Guerrico de Villanueva" (1937); el Instituto Agrícola "Angel Torcuato de Alvear" (1928); la Colonia Agrícola "Oscar Ferrari y Angélica Areco de Ferrari"(1931); y el Asilo "Román Rosell" (1941). En síntesis, para 1945 la SB administraba 11 hospitales, 17 asilos y 10 Instituciones de ayuda social, colonias y talleres[23].

23 En 1887 se funda la Escuela para Ciegos que funcionó hasta 1909, fecha de creación del Instituto Nacional de Ciegos. En 1893 inauguró el Sanatorio Marítimo de Mar del Plata para niños expósitos. En 1896 se inaugura una Casa de Misericordia como albergue para “damas otrora encumbradas y con tradición de pasados de lujo y abolengo”. Se inauguraron en 1912 el Asilo “Saturnino E. Unzué” (en Mar del

**Primer y Segundo Gobierno de Perón (1945-1955).**

En los años 40 la hegemonía del Patronato era incuestionable y cubría el mapa entero de la República Argentina. A partir de la conformación del Estado de Bienestar o Estado Benefactor, el Estado comenzó a ocupar un rol diferenciado en torno a la promoción y desarrollo de políticas sociales que sirvieron para reducir los niveles de conflictividad en un momento de afianzamiento político de colectivos sociales organizados. En particular surgieron en este momento una serie de medidas que protegían a los trabajadores y el Estado se hizo responsable de las consecuencias "no deseadas" del sistema. En torno a la legislación fue un período que García Méndez (1997) denominó como un "interregno sin innovaciones en el campo jurídico". Una etapa caracterizada por el afianzamiento y el desarrollo del Patronato con la multiplicación de Tribunales de Menores y de todo el aparato administrativo que dio soporte al tratamiento de la niñez minorizada.

Durante el primer gobierno de Perón, por decreto 31589, del 30 de noviembre de 1944, todos los programas de asistencia social, y dentro de ellos todas las acciones de la asistencia tutelar del Patronato de Menores, pasaron a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Por primera vez la atención de las problemáticas de los "menores", bajo la Doctrina de la Situación Irregular (del cual este período no es la excepción), pasaron a depender de un área de gobierno que privilegió el desarrollo de políticas sociales (Daroqui-Guemureman; 1999).

Este primer avance (y el único por varios años) no implicó el abandono de la concepción y el sustrato ideológico del Patronato que en definitiva se vio reforzado bajo una nueva imagen.

En realidad no es poco el cambio si se considera que las reformas en las instituciones implicaron un cambio en el trato hacia los niños. En particular las instituciones se transformaron en un régimen abierto en articulación con otros organismos públicos como la escuela. Sin embargo, los programas y las actividades siguieron focalizados en el menor/"niño problema" afianzando el modelo tutelar pero desde una mirada desde la asistencia social. (Daroqui-

---

Plata); en 1916 el Asilo "Estela Matilde de Otamendi" (en San Fernando, Provincia de Buenos Aires); En 1916 Hospital Sanatorio de Llanura "Vicente López y Planes" (Gral. Rodríguez, Prov. de Buenos Aires); en 1924 el Asilo "Manuel Rocca" (en la Ciudad de Buenos Aires) con estadía de 8 a 17 horas para favorecer "La permanencia en el asilo (que aleja a los niños) de la influencia de la calle, antepuerta de la delincuencia"; en 1925 el Instituto "José M. Pizarro y Monje" (Ciudad de Buenos Aires); en 1926 el Asilo "Isabel Balestra Espíndola" y Pabellón "Lea Meller Back" para ancianas (ciudad de Buenos Aires); en 1928 el Instituto Agrícola "Angel Torcuato de Alvear" (en Luján, Provincia de Buenos Aires); en 1932 el Integrado "Ramayón Valdivieso" (Jáuregui, Provincia de Buenos Aires) como colonia de niños débiles hasta 1930 y enseñanza primaria a partir de 1932 y que en 1940 se convirtió en colonia para el aprendizaje de oficios manuales y rurales de varones débiles mentales de 10 a 20 años; en 1931 la Colonia "Oscar Ferrari y A. D. Areco de Ferrari" (Las Armas, Provincia de Buenos Aires) como colonia de huérfanos y posteriormente transformado en establecimiento de instrucción; en 1934 el Taller "Julio Sáez Rozas de Roseti" que fue destinado a la confección de ropa de mujer; en 1937 el Asilo "Francisco Villanueva y L. Guerrico de Villanueva" (General Rodríguez, Provincia de Buenos Aires) destinado a varones enfermos de 14 a 18 años; en 1940 la Casa "San Sebastián" (Provincia de Córdoba) para niñas mayores de 12 años; en 1941 el Asilo "Román Rosell" (San Isidro, Provincia de Buenos Aires) para la educación y reeducación de niños ciegos varones a partir de los 6 años. La lista sigue.

Guemureman; 1999)

Al mismo tiempo, el decreto 31589 de 1944 reorganizó la centralización de las intervención estatales y el control de las instituciones al realizar un desdoblamiento de la Sociedad de Beneficencia ya que todos los establecimientos sanitarios, de higiene y hospitalarios quedaron bajo la órbita de la Dirección Nacional de Salud Pública dependiente del Ministerio del Interior, y todos los hogares e instituciones asilares quedaron bajo la órbita de la Dirección General de Asistencia Social dentro de la Secretaría de Trabajo. Hasta este momento la Sociedad de Beneficencia había logrado salir vencedora de todos los embates que limitaban su accionar (Tenti Fanfani; 1989). La jerarquización administrativa de los aparatos encargados de la gestión pública de la salud y de la asistencia social marcaron el ocaso definitivo de la SB como institución y como estrategia del Estado en materia de intervención social (Tenti Fanfani; 1989).

El 31 de mayo de 1946 y mediante el decreto 15838 se restringió el funcionamiento de la Sociedad de Beneficencia y el 26 de febrero de 1947 mediante el decreto 5188 se la transfirió con todas sus instituciones a la órbita de la Secretaría de Salud Pública.

En 1948 mediante el decreto 13341 se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social, dentro de la Secretaría de Trabajo y Previsión que en 1949 pasó a tener rango de Ministerio, y en la cual se inscribieron todos los establecimientos del Patronato Nacional de Menores, los institutos pertenecientes a los Ministerios de Justicia e Instrucción Pública, Interior y Relaciones Exteriores y Culto, como así también todos los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Sociedad de Beneficencia y de otras entidades privadas.

Todos estos cambios en la configuración en los organigramas públicos fueron acompañados por un cambio en el concepto tradicional de beneficencia por el de asistencia.

El 19 de Junio de 1948 nació la Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”, que adquirió el nombre “Fundación Eva Perón” (FEP) en 1950 mediante el decreto 20268. La FEP funcionó hasta el derrocamiento del gobierno de Perón coordinando acciones con la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Estas modificaciones en los organigramas y estructuras del Estado vinieron acompañados de una transformación hacia el interior de las intervenciones sociales. Nos referimos en particular al nacimiento de una nueva asistencia social que, en consonancia con los instrumentos de recolección de datos del período anterior, buscó, investigó, diagnosticó y fichó. Ya no eran las mujeres de la elite gobernante las que definían y diagnosticaban sino que en este momento fue preciso apelar a un personal especializado para ejecutar la asistencia (Tenti Fanfani; 1989). Estas modificaciones introducidas bajo el gobierno Peronista trajeron aparejadas un cambio en el concepto tradicional de beneficencia, por el de asistencia y servicio social modificando el criterio de “caridad” de la política asistencial por el de la justicia social.

Durante este período surgió un nuevo estilo de intervención asistencial del Estado. La FEP introduce elementos de ruptura con la beneficencia tradicional y, al mismo tiempo, conservó rasgos típicos de la estrategia de la Sociedad de Beneficencia (Tenti Fanfani; 1989). En palabras de la propia Eva Duarte de Perón "No es filantropía, ni es caridad, ni es limosna, ni es caridad social, ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto ése. Para mí es estrictamente justicia. Lo que más me indignaba al principio de la ayuda social, era que me calificasen de limosna o de beneficencia. Porque la limosna fue siempre para mí un placer de los ricos: el placer desalmado de excitar el deseo de los pobres sin dejarlo nunca satisfecho. Y para eso, para que la limosna fuese aún más miserable y más cruel, inventaron la beneficencia y así añadieron al placer perverso de la limosna el placer de divertirse alegremente con el pretexto del hambre de los pobres. La limosna y la beneficencia son para mí ostentación de riqueza y de poder para humillar a los humildes" (Eva Duarte de Perón, La razón de mi vida; 1951).

Muchos de los preceptos del período estuvieron en consonancia con las declaraciones y pactos a nivel internacional. En este sentido en 1948 fue proclamada la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 3° postuló que "la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado" y que en su artículo 25 reconoció el derecho a cuidados y asistencia especiales de los niños.

El 14 de diciembre de 1954 se sancionó la ley 14394 del "Régimen de Menores y Bien de Familia" y que se promulgó el 22 del mismo mes y año. Esta ley nacional modificó la Ley de Patronato 10903 al establecer un régimen especial que excluyó al menor del ámbito penal y lo incorporó en el Código Civil. Los artículos del 1 al 13 definieron la edad de inimputabilidad a los 16 años y entre los 16 y los 18 años si eran delitos de acción privada. Esta Ley además estableció la posibilidad de determinar una vivienda familiar como bien de familia, y modificó la patria potestad y las edades de emancipación.

El tema de la edad de imputabilidad y el corrimiento del derecho penal de las situaciones delictivas serán modificadas luego en varias oportunidades, todas ellas en gobiernos de facto: Aramburu la modificó en 1957 con la Ley 15244 y el decreto 5286, Onganía en 1963 con la Ley 5115, Videla en 1976 con la Ley 21338 y en 1980 con la Ley 22278 y finalmente Bignone en 1983 mediante la Ley 22777.

En el mensaje del Poder Ejecutivo enviado el 8 de Diciembre de 1954 al Honorable Congreso de la Nación para el tratamiento de la Ley 14.394[24] Perón dijo: "El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a vuestra honorabilidad, remitiéndole el adjunto proyecto de ley que introduce modificaciones a las normas en vigor abarcando, directamente o indirectamente, distintos aspectos del régimen de los menores y de la familia". " Es bien conocida la constante preocupación del gobierno por los problemas del niño, de quien ha predicado que es el único

24 Disponible en: http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/adebates.htm

privilegiado en nuestra tierra. Y esto es así, porque esos niños de hoy, han de ser los hombres del mañana, es decir, el sector principal de ese capital humano que constituye el factor básico de la organización social". "El segundo Plan Quinquenal, aprobado por ley 14.184 fija, a través de varias enunciaciones, la importante acción estatal a realizar, dirigida al perfeccionamiento de la niñez y de la juventud. Si esto es así con referencia, en general, a ese núcleo de nuestra población, se comprenderá por qué ha desplegado mayores energías y está dispuesto a desplegar el gobierno para redimir a los niños y jóvenes que, tal vez llevados por un ambiente familiar o social nocivo, cayeron en infracciones antijurídicas. Si los padres manifiestan su mayor afecto por sus hijos débiles y enfermos, también los gobernantes deben poner el acento en las medidas de tutela".

Y posteriormente el Diputado por la Provincia de Mendoza, González Ventura, en el momento presentación parlamentaria del proyecto dijo: "los menores deben salir del campo del derecho penal y estar sometidos a un régimen específico que tenga como propósito fundamental una función tutelar, educativa, protectora y preventiva, en vez de tener un sentido punitivo".

**De la Revolución Libertadora al neoliberalismo excluyente (1955-1983).**

Siguiendo a Daroqui y Guemureman (1999) podemos decir que el período que comenzó a partir del derrocamiento de Perón en 1955 y hasta entrados los años '80 se lo puede caracterizar por la marcada diferencia entre los "niños de la niñez" y los "niños de la minoridad", recuperándose fuertemente el concepto de "menor" que dejó de lado en lo discursivo las nociones de infancia, niñez y adolescencia.

En octubre de 1955, durante la presidencia de facto de Lonardi, la FEP fue disuelta y transformada en el Instituto Nacional de Acción Social, y la Dirección Nacional de Asistencia Social fue transferida al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. En 1958, durante el gobierno de facto de P. E. Aramburu, se creó el Consejo Nacional de Protección de Menores como ente autárquico (ley 15244 de abril 1957 y decreto 5286) separándose de la Dirección Nacional de Asistencia Social. Además este organismo pasó a diseñar las políticas y programas destinados a la minoridad ampliando las competencias del organismo administrativo que era el encargado de controlar y proteger a la niñez minorizada.

En agosto de 1962 durante el gobierno de facto de José María Guido se creó el Consejo Nacional de Asistencia Social que absorbió las funciones de la ex Dirección Nacional de Asistencia Social (de 1948).

A partir de 1966 durante el gobierno de facto de Onganía el Consejo Nacional de Protección de Menores pasó a depender de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad dependiente a su vez del entonces recientemente creado Ministerio de Bienestar Social. En 1969 se disolvió el Consejo que pasó a llamarse Servicio Nacional de la Minoridad. Esto implicó un

retroceso con respecto a los avances del Peronismo en al menos dos sentidos. En lo discursivo el gobierno de Onganía tuvo como objetivo el Desarrollo de la comunidad a través de la participación y de la iniciativa de la población pero implicó una asociación entre la clase social y los sistemas de valores considerando que había que desterrar las creencias y los valores de las clases bajas que se consideró frenaban el progreso de la población. Por otro lado, la inscripción del Consejo Nacional de Protección de Menores por fuera de las áreas de planificación de las intervenciones sociales de inclusión implicó considerar a la infancia desde una concepción punitiva. Por eso, anteriormente al cambio en las políticas sociales de inclusión/exclusión, fue necesario reformar la Ley 14394, volviendo a incorporar a la "minoridad" en el Código Penal.

A nivel internacional la legislación avanzó en otros sentidos que los adoptados por los decretos Ley de la Argentina. En lo que respecta a legislación internacional para este período, en diciembre de 1965 fue adoptada por la Asamblea General de la ONU la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial que recién fue ratificada por la Argentina el 7 de noviembre de 1985 mediante la Ley 17722. En diciembre de 1966 se adoptó por Asamblea General de la ONU el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue ratificada por la Argentina mediante ley 23313 del 8 de agosto de 1986. El 22 de noviembre de 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como "Pacto de San José de Costa Rica" reconocida en la legislación Argentina mediante la sanción de la Ley 23054 de 1985. Esta Convención sobre los Derechos del Niño reconoció que "todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado" (Art. 19).

A pesar de todos estos avances internacionales la Argentina quedó al margen de la legislación internacional hasta el gobierno de R. Alfonsín en 1983 a través del reconocimiento de las Convenciones y de los Pactos en Leyes Nacionales.

La década del '70 y el comienzo del periodo neoliberal excluyente, que se extendió desde mediados de los 70 hasta los primeros años del Siglo XXI, trajo aparejado el surgimiento de una "nueva pobreza".

A partir de la crisis mundial de 1973, con la consecuente finalización del consenso social, que había regido al mundo occidental desde la segunda posguerra, es decir, la salida del Estado Social, Interventor, de Bienestar o del Estado Protector, el papel del Estado fue sometido a un profundo cuestionamiento. De esta forma, el mismo achicó sus ámbitos de intervención, dejando un mayor margen a la sociedad para que recupere la iniciativa frente a un Estado considerado "parasitario e ineficiente" (O. Oszlak, 1997). El agotamiento del Estado de Bienestar llevó a que la intervención estatal fuera considerada la responsable principal del descalabro, lo que llevó a un redescubrimiento de las ventajas del mercado asociado al renacimiento del neoliberalismo (Vilas, C. M.,

2000).

El golpe militar de 1976 redefinió el rol del estado, sus funciones y sus políticas, lo que llevó a una profundización de la pobreza sumergiendo a amplios sectores de la población en la exclusión y hasta la desafiliación –en términos de R. Castel[25]- e inauguró simultáneamente un período de reformas legislativas en torno a la "minoridad" en consonancia con la Doctrina de la Seguridad Nacional (Ley 20840).

Durante este período se produjo una multiplicación de leyes que reafirmaron la necesidad de consolidar la Doctrina de la Situación Irregular como estrategia de control tanto a nivel tutelar-asistencial como punitivo (Daroqui y Guemureman; 1999).

El 25 de Junio de 1976 se reformó el Código Penal mediante la ley 21338 que aumentó las penas del Código Penal y modificó la Ley 14394 reduciendo a los 14 años la edad mínima de imputabilidad. En 1980 se sancionaron las leyes 22277 y su complementaria 22278 que mantuvieron la edad de imputabilidad a los 14 años pero incorporaron la presunción de la existencia de "subversivos jóvenes" (Daroqui-Guemureman).

El 9 de diciembre de 1983 mediante Decreto Ley N° 10067 se aggiornó la legislación de la Provincia de Buenos Aires al espíritu de la época y en consonancia con la Ley Nacional se puso en funcionamiento la Ley de Patronato de Menores de la Provincia de Buenos Aires. La Ley Provincial funcionó copiando y repitiendo la Ley Nacional.

Por otro lado, el tratamiento legislativo y las políticas represivas de la Dictadura entre 1976 y 1983 no tuvieron reparos. Se estima que el 20% de los desaparecidos fueron menores de edad[26].

**El retorno a la democracia (1983-2003).**

El retorno a la democracia no implicó una modificación sustancial en las intervenciones sociales y las prácticas hacia la niñez, aunque sí supuso un importante avance en la adecuación de la legislación nacional de derechos sociales que ya habían sido consagrados internacionalmente.

Las intervenciones sociales durante el período fueron perdiendo su pretención de universalidad y se concentraron en la asistencia a la pobreza. Durante el gobierno de Alfonsín la política social más importante hacia la niñez fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) creado mediante la Ley 23056 sancionada por el Congreso Nacional el 22 de marzo de 1984. El PAN fue un programa que centralmente proveyó de alimentos pero también incorporó otras cuestiones como educación, salud, control de crecimiento y desarrollo de los

25 R. Castel (1995): La Metamorfosis de la Cuestión Social"; Ed. PAIDOS

26 E. Minujin en Conferencia V Congreso Mundial de Infancia.

niños, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y provisión de agua potable (Golbert; 2010). Desde hacía varias décadas ya existían en el país programas alimentarios y nutricionales pero lo que diferenció el PAN de otros programas fue que estuvo destinado a familias carecientes y que estuvo basado en una concepción que puso a la familia en el centro del sistema social, que fue diseñado como un programa integral y que su objetivo prioritario fue el de estimular la participación comunitaria.

En cuanto a lo legislativo, en este período se precipitaron cambios legislativos en coincidencia con la tendencia a nivel internacional: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial fue ratificada el 7 de noviembre de 1985 mediante la Ley 17722; el Pacto de San José de Costa Rica, con la Ley 23054 de 1985; las Reglas de Naciones Unidas sobre la Administración de Justicia de Menores (conocida como Reglas de Beijing) aprobada el 29 de noviembre de 1985 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 40/33, la cual estableció *30 Reglas Mínimas*, y que promovieron el bienestar del menor y su familia, garantizándole una vida en comunidad, y un proceso de desarrollo personal y educacional que lo eximió de llegar a la delincuencia; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado mediante ley 23313 del 8 de agosto de 1986; la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984 y que se ratificó por la República Argentina el 24 de septiembre de 1986 mediante la Ley 23338; las Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de la Libertad (Reglas de RIAD); las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD); la adopción de un marco jurídico sobre adopción y hogares de guarda (Resolución 41/85. Asamblea General Naciones Unidas, 3 de diciembre de 1986); y finalmente la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), de la Asamblea General Naciones Unidas, del 20 de noviembre de 1989.

La CIDN es un Tratado Internacional de 54 artículos que profundiza los derechos del niño reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad. La CIDN fue incorporada en el Derecho Argentino mediante la sanción de la Ley 23849 y posteriormente se la incorporó en la Constitución Nacional mediante la Reforma Constitucional de 1994 en su Artículo 75, Inc. 22.

A nivel nacional el 30 de noviembre de 1994 (reglamentada en marzo de 1996) se sancionó la Ley Nacional 24417 de Protección Contra la Violencia Familiar que supuso un primer intento de desjudicialización de los niños víctimas de un delito ya que abrió el camino a la resolución en el orden civil expresando que “Toda persona que sufriere lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas” (Art. 1).

Este período de avance legislativo a nivel nacional e internacional estuvo, en la Argentina, en permanente tensión con la política económica, el desempleo, la pobreza, la privatización, la desindustrialización violenta, la descentralización y su contraparte en la política social que fue asistencial y focalizada en la pobreza extrema.

En torno a lo administrativo, se puede decir que durante la presidencia del Dr. Alfonsín se produjeron algunas modificaciones administrativas que, más allá de sus objetivos iniciales, terminaron por reproducir la Doctrina de la Situación Irregular con sus macroinstitutos y sus políticas asistenciales. En este período se creó, al interior del Ministerio de Salud y Acción Social, la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia de la cual dependieron tres subsecretarías: La del Menor y la Familia; la de la Juventud y la de la Mujer. Dentro de la Subsecretaría del Menor y la Familia se inscribió la Dirección Nacional de Protección del Menor, del Discapacitado y de la Tercera Edad, en la cual se inscribió, a su vez, la Subdirección de Institutos.

En julio de 1989 llegó a la presidencia el Dr. C. Menem que inició un proceso que implicó una transformación en las formas en que el Estado efectuaba sus intervenciones sobre la sociedad. La política pública que suponía un modo de integración social basado en la construcción de la categoría “obrero asalariado”, se derrumbó frente a la economía “abierta” signada por la concentración de capital, la apertura de los mercados y los procesos de flexibilización laboral. El proyecto neoliberal implicó una nueva forma de integración social “con parámetros distintos a aquellos que ‘entraron en crisis’ desde los años 70” (Gras, et.al.; 1994).

En lo que respecta a la estructura administrativa del Patronato y a través del decreto 435/90 se degradaron las Secretarías al rango de Subsecretarías, y a éstas últimas, se las convirtió en Direcciones.

Posteriormente el 22 de agosto de 1990, por Decreto 1606/90, se creó el Consejo Nacional del Menor y la Familia (tal como había existido en 1957 con el decreto 5285) dentro del Ministerio de Salud y Acción Social en reemplazo de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia “con el fin de ejecutar las funciones que incumben al Estado Nacional en materia de Promoción y Protección Integral de la Minoridad y la Familia, con autonomía técnica y descentralización administrativa, sin perjuicio de las facultades que en la materia corresponden al Poder Judicial y al Ministerio Público de Menores”. A partir del decreto 1606/90 el Consejo quedó constituido por la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia y la Dirección Nacional de Promoción de la Persona con Discapacidad (que en enero de 1997 pasó a depender del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación).

El decreto 1606/90 basó toda la justificación de su intervención en la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, sin embargo las prácticas de atención de la niñez abandonada fue metódicamente la internación en institutos macro asistenciales ya que los programas alternativos o tuvieron escasa

financiación o bien se trataron de respuestas aisladas y poco sistemáticas.

Por otro lado, cabe destacar el desfinanciamiento del Consejo Nacional del Menor y la Familia que llevó al cierre definitivo de varios de las instituciones asilares no por tratarse de una política que privilegiaba los programas alternativos sino porque no tuvieron el presupuesto necesario para mantener dicha estructura.

En 1999 ganó las elecciones la Alianza UCR-FREPASO siendo electo presidente Fernando De la Rúa quien creó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación mediante ley 25233 del 10 de diciembre.

En el año 2001 mediante el decreto 295 del 8 de marzo, el Consejo Nacional del Menor y la Familia pasó a denominarse Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Unos meses después el presidente De la Rúa renunció en medio de un estallido social que dejó al país al borde de un abismo institucional y con la muerte de 39 personas, 9 de ellos menores[27] de edad, como resultado de la represión policial y de fuerzas de seguridad a las protestas. Con la salida de De la Rúa, en medio de un ambiente político convulsionado, se impulsó un programa de transferencias de ingresos condicionados a los jefes de familia desocupados y una de las condiciones fue que el adulto esté a cargo de “hijos menores que concurran a la escuela y realicen controles de salud”. Este programa denominado Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) llegó a cubrir a 2 millones de familias, siendo el programa de Ingresos más extensivo de toda Latinoamérica. El PJJHD nació mediante el decreto 562/02 y fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002 y reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo. El Programa se implementó en un marco emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria. En los considerandos del decreto se señaló que el derecho familiar a la inclusión social se origina en el cumplimiento del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**Conclusiones doctrina de la situación irregular.**

El periodo de la Doctrina Irregular implico cambios en su momento que Incluyero, por ejemplo, el dispositivo “Casa Hogar” de Marcos Paz que redujo la cantidad de niños internados diferenciandose de los grandes asilos. Por otro lado, la tutela del Patronato de Menores significó un avance histórico considerando que los niños acusados de cometer un delito ya no eran encerrados en una cárcel de adultos.

Como hemos podido observar la existencia de la Ley de Patronato terminó

27 Uno de ellos tenía 14 años y era del barrio de 22 de Enero de la Ciudad Evita de La Matanza

por establecer una concepción de la infancia, marcó una definición sobre cómo el Estado leyó a esa cuestión social y cuáles son los instrumentos que desplegó para resolverla. La Ley 10903 es precedida por un proceso de configuración de la intervención estatal que en muchos casos delegó la intervención en un grupo (minoritario) de la elite gobernante. Esto que sucedió en la Argentina con la Sociedad de Beneficencia y otras formas organizativas filantrópicas similares fue el correlato de lo que sucedió en EE.UU con las Damas de Chicago.

Resumiendo hasta aquí: La sanción de la Ley 10903 de Patronato o Ley Agote, no puede separarse de muchos procesos subyacentes: en primer lugar, de un fuerte crecimiento demográfico (especialmente en las grandes urbes) en el que la aparición del colectivo extranjero-inmigrante-obrero-anarquista amenazó por terminar de “romper” la relativa cohesión social (en palabras de C. Cordero); por otro lado, de una modificación en el juego de presiones económicas a partir de la necesidad de defender la propiedad y la necesidad de seguridad que es su consecuencia directa y; por último, de la necesidad de aumentar la moral social, enderezar conductas y educar los cuerpos. Al compás de la instauración de la Ley de Patronato la política social configuró toda una serie de instituciones dedicadas a la disciplina: Escuelas, Hospitales, Asilos, casas de expósitos, industrias. En ese contexto de definición tuvieron origen la ley de educación, la ley de trabajo, la ley de inmigración y la ley de residencia. Todas ellas configuraron una mirada sobre la niñez. Todas ellas colaboraron en la definición de dos categorías de la infancia: El niño (el niño/hijo/alumno y el niño/hijo/trabajador – en los términos de Zapiola) y el menor. Todas ellas, con sus cambios, sus adaptaciones y, en especial, sus instituciones, terminaron de configurar la Doctrina de la Situación Irregular. Esta conceptualización del mundo de la infancia pormenorizada fue producto de las múltiples legislaciones redactadas y de las múltiples intervenciones construidas como mecanismos de control/represión. Fue necesario todo un andamiaje, un derrotero jurídico, un corpus legislativo para completar esa imagen de niño/menor: El nacimiento de la figura del Defensor General de Menores, la creación de la figura de “discernimiento” y la invención del Cuerpo Médico Legal y de los cuerpos auxiliares de los juzgados, La Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social, la Ley de Educación y la propia la Ley de Patronato en 1919, y la creación del primer Tribunal de Menores del país en 1939 en la Provincia de Buenos Aires, y finalmente la figura de “jóvenes subversivos” para terminar de conformar un modelo de control represión.

La conformación de la Doctrina de la Situación Irregular remonta instantáneamente a 1919 con la sanción de la Ley Agote. Sin embargo, el inicio de la doctrina no se configuró a partir de allí sino que se remonta al menos 100 años hacia atrás. De la misma manera, la Doctrina de la Situación Irregular no terminó de conformarse con la sanción de la Ley sino que se “remonta” 100 años hacia adelante. Al punto tal que 91 años después de su sanción se encuentra en el seno de la discusión política la modificación de la ley y sus alcances en materia de punibilidad.

Por otro lado, y como hemos marcado en distintos períodos, la cuestión de la niñez y su tratamiento está ligado profundamente a la cuestión obrera. No es de extrañar que en momentos de disminución de los derechos laborales la atención de la niñez se limite casi exclusivamente a la institucionalización. Como bien señala Platt, el marco ideológico dentro del cual se da vida a los tribunales de menores fue de naturaleza política en tanto el fin último fue el de educar a los jóvenes de clases inferiores para el trabajo e inculcarles los valores de la ética burguesa.

## III. CONTEXTO HISTÓRICO Y TERRITORIAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 13298 DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.

En este apartado se intenta hacer un repaso general de las transformaciones en las políticas sociales desde la década del '90 que permita hacia el final del capítulo entender el marco general de aplicación de la legislación de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Por último, se realizará una caracterización del municipio de La Matanza y se analizarán los condicionantes económicos y sociales derivados de las características intrínsecas del territorio en el que se despliegan las normativas nacionales y provinciales y que le otorgan (a la implementación) características específicas vinculadas al perfil socioeconómico, a su desarrollo histórico y el de las relaciones entre sus actores que son preexistentes a la irrupción del paradigma de protección integral.

### Contexto Histórico.

Reforma del Estado y transformación de las políticas públicas.

Producto de las reformas que impulsaron los países centrales ya desde los años '70 (con Ronald Regan en EE.UU. y Margaret Thatcher en Inglaterra), el proceso de transformación del Estado, iniciado durante la última dictadura militar, encontró en los primeros años del gobierno de Menem su desarrollo definitivo (García Delgado; 2001). Lo llamativo fue no sólo la radicalidad de las reformas sino, y especialmente, la velocidad y la violencia que asumió el proceso (Álvarez; 2003; García Delgado; 2001 y 2002). En general, estos cambios se vieron facilitados por un contexto de tenue oposición y un discurso reformador que la sociedad asumió como legítimo y hegemónico.

Los principios impartidos por el "Consenso de Washington" fueron aplicados no sólo por la Argentina sino por el resto de los países con los que comparte su posición "tercermundista", sin embargo, en la Argentina la implantación de los principios fue realizada sin cuestionamientos. En palabras de Claudio Loser[28] "Menem congeniaba absolutamente con ellas (las ideas dominantes). Era, como se dijo siempre, un alumno modelo" (En Tenembaum; 2004).

A partir de las recomendaciones del Consenso de Washington se instauró, lo que los analistas denominaron "reformas de primera generación", que comprendieron las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, la apertura de la economía, la desregulación del mercado, la descentralización de

28 Encargado del Fondo Monetario Internacional para América Latina entre el año 1994 y 2002.

funciones y recursos a niveles subnacionales, la tercerización de las responsabilidades de ejecución y evaluación del Estado, el achicamiento de las dotaciones de personal en el nivel nacional[29], y una política constante de ajuste vía la reorientación del gasto público (Oszlak; 2001).

Con la descentralización/desconcentración, los gobiernos provinciales y municipales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno. Al mismo tiempo, el Estado nacional no contaba aún con plena capacidad para asumir los roles de orientación política, planificación, coordinación, información, seguimiento, evaluación y control de gestión, que deberían haber reemplazado a su tradicional papel ejecutor (Oszlak; 2001). Al compás de estas reformas funcionó una política social de asistencia a la pobreza, focalizada, desconcentrada y fragmentada, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, religiosas y comunitarias, y cofinanciada por los Organismos Multilaterales de Crédito que cumplieron un doble rol: por un lado, posibilitaron el financiamiento de la intervención y, por el otro, la condicionaron y la monitorearon (Andrenacci; 2005; 2001).

La reforma del Estado mediante el "ajuste estructural" estuvo sustentada en la eficacia del mercado para regular por sí solo los procesos económicos. Sin embargo, la agenda del ajuste no cumplió con las expectativas de crecimiento, estabilidad y empleo, y en especial, no pudo resolver los problemas de pobreza. Se sumó a esto, la desigualdad en la distribución que se vio agravada en la mitad de la década del '90 (desigualdad que el modelo no proponía disminuir). Se produjo entonces el pasaje de un pretendido Estado de Bienestar a un concreto estado de "malestar" (Álvarez; 2003; Bustelo; 1991), con el consecuente agravamiento de distintas variables sociales: desempleo, pobreza, indigencia, entre otras. En pocos años el consenso político y social necesario para implementar los procesos de reforma se deterioró drásticamente. El fracaso del ajuste estructural llevó a un giro en el papel desempeñado por el Estado que pasó a impulsar las nuevas reformas y regular el mercado "dinámico y globalizado" (Midaglia y Robert; 2001).

El balance del ajuste estructural dio cuenta de marcadas ineficiencias económicas en, al menos, dos aspectos importantes: la transparencia y la eficacia. Sin embargo, el mercado como regulador no fue cuestionado, sino que se reconoció que el Estado podía contribuir a mejorar su funcionamiento, ya que las fallas del ajuste no se debieron tanto a cuestiones de diseño o de contenido, sino a problemas de ejecución. La intervención del Estado, que fue indeseable, se volvía ahora esencial para que las economías cristalizaran sus posibilidades, no

29 La composición de los recursos humanos del Estado Nacional se redujo a tal punto que, si se hubiera terminado de completar el pasaje de la Policía Federal a manos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del millón de empleados nacionales que había en 1980 (sin contar el personal de las universidades nacionales) hubieran quedado a fines de los '90 y principio del 2000, solamente 200 mil empleados.

para reemplazar los mercados, sino para fortalecerlos y complementarlos (Vilas; 2000). Ante la ineficacia e ineficencia en la implementación y la falta de transparencia en la gestión de las políticas los Organismo Multilaterales de Crédito (OMC) impulsaron una "segunda generación" de reformas que implicó una modificación parcial de las de "primera generación" en la que el Estado adquirió nuevas funciones. Emergieron de esta forma los mandatos de transparencia y fiscalización, destinados a promover y aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas sociales. La "vuelta" del Estado[30], después de la primer generación de reformas, tuvo ante todo un papel reservado para asegurar la gobernabilidad y la equidad distributiva (Oszlak; 2001), en la medida que su papel fue el de "facilitador", "socio" y "catalizador" de la iniciativa privada. Así, los organismos abogaban por un Estado que pudiese ser efectivo en la implementación de capacidades con el fin de intermediar entre el mercado y las demandas de la sociedad.

El cambio en las políticas sociales

Si hasta fines de los '80 la política social tuvo un esquema universalista de provisión pública de educación y salud; un sistema de seguridad social ligado al empleo y; una legislación laboral protectora (Cortés y Marshall; 1998), en la década del '90 la política social abandonó el rol integrador que tradicionalmente ocupó y se fragmentó en intervenciones territoriales singulares, se focalizó en la pobreza y la marginalidad y se especializó en la atención a sujetos y familias en los límites de la supervivencia física (Oszlak; 1997; Andrenacci; 2001).

Hasta 1980 la integración social fue el producto de una política que tuvo como horizonte el mantenimiento de una situación con altos niveles de ingresos[31] para una población mayormente asalariada (Andrenacci; 2001). En los '90, con el "Plan de Convertibilidad" se aceleró el proceso de "latinoamericanización" de la Argentina, de forma tal que las transformaciones estructurales que se ejecutaron dieron lugar a un modelo diferente que tuvo en su seno la informalidad laboral, el desempleo y el subempleo, la desprotección laboral (o el deterioro de las condiciones laborales) y necesariamente, por ello, el deterioro de los ingresos de los trabajadores. Todo ello trajo como consecuencia situaciones de pobreza e indigencia sin precedentes (Grassi, et. al.; 1994).

Los índices muestran que para 1980 la tasa de desempleo apenas alcanzaba un 2,6% de la población económicamente activa, describiendo lo que se denomina una situación de "pleno empleo", y el porcentaje de hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza era de 6,2%. Para 1991 estos números casi se habían triplicado como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria de 1989.

30 En palabras de Oscar Oszlak, "a casi dos décadas de su momento de mayor gloria, también el ultraliberalismo está en retirada en casi todas partes y el Estado ha regresado, esta vez a instancias y con el beneplácito de los OMC que en su momento financiaron su jibarización" (Oszlak; 2001).

31 Al menos en términos comparativos con los asalariados de fines de los '90.

Cuadro 1.

| TRABAJO, INGRESOS Y POBREZA (1980-2002)[32] | | | | |
|---|---|---|---|---|
| AÑO<br>Variable | **1980** | **1991** | **2001** | **2002** |
| **Tasa de Actividad** | 38.4 | 39.5 | 42.5 | 42.4 |
| **Tasa de Empleo** | 37.4 | 37.0 | 35.2 | 34.1 |
| **Tasa de Desempleo** | 2.6 | 6.5 | 17.4 | 19.7 |
| **Tasa de Subempleo** | 5.2 | 8.3 | 15.6 | 19.3 |
| **POBREZA (%)[33]** | 6.2 | 19.1 | 24.5 | 40.0 |
| **Indigencia** | --- | 2.9 | --- | 16.5 |
| FUENTE: DGEyFPE, Secretaría de Empleo, MTEySS. (El cuadro fue extraído de Roca y Otros; 2003, y se le agregaron los datos de Indigencia para los períodos 1991 y 2002) | | | | |

Entre 1991 y 2002 la franja más golpeada de la pobreza, la indigencia, aumentó de manera aún más espectacular: se multiplicó por más de cinco veces, pasando de 2,9% a 16,5%. En 2002 la tasa de desempleo llegó a los 19,7% y la pobreza abierta al 40%. En los diez años que tuvo vigencia la Convertibilidad la tasa de desocupación abierta pasó de 6,5% en 1991 a 17,4% en 2001[34].

Como advierte Rosanvallon (1995), el impacto del neoliberalismo no sólo se visualizó por un aumento de la pobreza, sino, y con más fuerza, en el problema de la exclusión. La "estrategia de la 'focalización' fue la expresión genuina del reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos", definidos como aquellos más débiles que, por su condición, tuvieron poca (o nula) capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses (Grassi, et. al.; 1994).

En síntesis, el complejo de reformas tuvo como resultado un drástico cambio de modelo en sus aspectos económicos y sociales. Las reformas de primera y segunda generación terminaron por conformar no el Estado eficiente, que se había prometido, sino más bien uno precario y residual, carente de recursos y capacidades técnicas. Un Estado "garante de derechos individuales pero no sociales, custodio de reglas de juego y derechos de propiedad del capital virtual, pero no de integración ni identidad, y promotor, en todo caso, de derechos que tienden a la extrema diferenciación, descentralización y fragmentación del colectivo social" (García Delgado; 2001).

Relación Estado-Sociedad Civil.

La relación Estado-Sociedad Civil va mutando con el desarrollo de las

32 Los valores corresponden al promedio de ondas de la EPH.

33 Porcentaje de Hogares debajo de la línea de pobreza, GBA

34 Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEyFPE, Secretaría de Empleo, MTEyS, citado en Roca y Otros; 2003.

sociedades y con el mismo desarrollo que los gobiernos de turno le imprimen al modelo de Estado pretendido o buscado. Como bien ilumina De Piero (2002), la relación entre el Estado y la sociedad está fuertemente influido por el modelo social de acumulación vigente o por los patrones de desarrollo. Siguiendo la periodización de De Piero podemos decir que durante el modelo Agroexportador Oligárquico las clases dominantes ocuparon un rol destacado mediante la filantropía, en donde las damas de la beneficencia hicieron un culto del consejo y la educación antes que la ayuda (Tenti Fanfani; 1989). Se caracterizó a este período por una particular conjunción entre lo público y lo privado, donde las intervenciones de estos últimos se realizó con importantes aportes del erario público. Posteriormente, con el modelo Industrialista de Participación Ampliada, se generó una etapa de fuerte conformación/ multiplicación de Organizaciones de la Sociedad Civil, momento en el cual la participación social encontró nuevos espacios al que se incorporaron nuevos sectores sociales. La construcción histórica de los movimientos sindicales en la Argentina configuró un tipo de relación en la cual el Estado ya no era un enemigo sino un árbitro, una contraparte o hasta un posible aliado. El peronismo marcó fuertemente esta impronta que, a pesar de varias irrupciones militares, continuó intacta hasta los primeros años de la década del ’70. Finalmente, con la instauración del Modelo Neoliberal, que comenzó a partir de la última dictadura militar, la relación Estado – sociedad[35] se vinculó con la ejecución de políticas públicas, cuando el Estado le “tira” la crisis a las organizaciones de base que tuvieron que auto-resolver sus propios problemas y demandas (Cardarelli y Rosenfeld; 1998).

En 1983 los argentinos volvieron a un sistema democrático. Sistema que, en palabras de Romero, podríamos llamar de “ilusión democrática”, porque se agotó en el intento de reconstrucción de las instituciones. Ilusión porque como modelo sólo pudo recuperar una participación democrática en términos de elección de los representantes. La reconstrucción de las instituciones se dio a medias, quizá porque la destrucción fue demasiado profunda, quizá porque fue demasiado temprano para regenerar los modos de organización social, quizá porque la voluntad política para llevar adelante estos procesos cesó en la semana de pascua cuando la “casa quedó en orden”.

En el ’89 ganó las elecciones el Partido Justicialista y la relación Estado-sociedad civil cambió de rumbo. Se instauró definitivamente un Modelo Neoliberal Excluyente (De Piero; 2002), que promovió un tipo de relación Estado-sociedad recluida a un ámbito de competencia por los recursos disponibles. Las intervenciones sociales que propuso la política pública del modelo Neoliberal Excluyente definió una sociedad civil que se relacionó con el Estado cómo beneficiaria vía la mera recepción de bienes y servicios.

35 Al menos la relación Estado – Organizaciones de la Sociedad Civil.

Las Políticas Sociales a partir del 2003.

En los últimos años en la Argentina y en los países de la región resurgió (luego de dos décadas de política social neoliberal) el debate en torno a dos concepciones de la política social: por un lado las políticas sociales focalizadas (que supone una focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres/vulnerables y el diseño de esquemas público-privados) y, por el otro, las políticas sociales universales (que supone diversos principios universales y solidarios). En este contexto, se habla de un regreso al universalismo, que había sido menospreciado con las reformas de primera y segunda generación influenciadas por el Banco Mundial en los '80 y '90. Sin embargo este retorno se dio con algunos aprendizajes y construcciones sociales. En particular el retorno a **una visión universalista** puso a la política social en el centro de los mecanismos de cohesión social al subordinar las políticas a las discusiones sobre derechos y ciudadanía.

Este proceso de regreso al universalismo se dio en un contexto de colapso de la economía, de descreimiento de la política y de crisis institucional. El proyecto neoliberal había dejado como herencia una situación sin precedentes en los indicadores sociales en términos de indigencia, pobreza e informalidad laboral. La inevitable salida de la convertibilidad profundizó la situación de crisis social y económica con el empeoramiento dramático de todos los indicadores. En mayo de 2003 el 54% de la población se encontraba sumergido en la pobreza y el 27,7% en la indigencia (Alonso et.al.; 2011). Las estadísticas de la CTA revelaban que para el 2005 el 82% de los menores de 18 años vivían en hogares con ingresos inferiores a la canasta básica (Lozano et.al., 2005).

En las elecciones de 2003 triunfó el candidato oficial que desplegó una estrategia en la que se colocó al empleo como centro articulador de las políticas sociales, como instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión y de integración social. El trabajo, y especialmente el trabajo formal, nuevamente se constituyó como el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social (Alonso, et. al.; 2011). El desempleo cayó rápidamente del 20,4% al momento de asumir N. Kirchner a 9,8% en el primer trimestre del 2007 y a 7,5% en el 2011.

Sin embargo, el gobierno entendió que había que atender las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad. El mayor salto favorable en el proceso de inclusión social estuvo dado por la ampliación de la cobertura de las jubilaciones y pensiones que significó la ruptura con el tradicional principio contributivo, y posteriormente de la universalización de las asignaciones familiares.

En particular se realizó una mejora para los sectores más desfavorecidos a través del aumento de las jubilaciones mínimas (que aumentaron un 230% en términos reales en los primeros dos años), se aumentó el salario mínimo de los trabajadores y se reanudó la negociación colectiva (paritarias).

En torno a las familias y la niñez se instrumentó el Programa Familias por la

Inclusión Social como programa residual del PJJHD para aquellos jefes de hogar que no accedían a un trabajo.

En el 2004 se creó el Plan Nacer que tiene como objetivo reducir la morbi-mortalidad materno infantil.

En el año 2005 se sancionó la Ley 26061 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y a través del Decreto 416/06 se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) con autonomía financiera a fin de agilizar la aplicación de sus políticas. Se dispuso la dependencia de la SENNAF del Ministerio de Desarrollo Social a fin de garantizar la articulación y la integralidad de las políticas de niñez con el resto de las políticas sociales. Esta Ley adecuó la legislación nacional a la CIDN anulando la Ley de Patronato de 1919. En la Provincia de Buenos Aires simultáneamente se sancionó la Ley 13298 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires, anulando la Ley 10067 de Patronato (ver próximo capítulo).

En el año 2005 se aprobó la Ley 26075 de Financiamiento Educativo, que estableció las metas presupuestarias y los compromisos que asumen la Nación y las provincias. Esta ley estableció la elevación de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en 2010 más del 6% del PBI. Posteriormente, en 2006 se aprobó la ley de Educación Nacional 26206 que busca resolver la fragmentación y la desigualdad que afectan a la estructura del sistema educativo, que se habían agravado por los procesos de descentralización durante la década anterior (Alonso, et. al.; 2011).

En el 2007 mediante la sanción de la Ley 25994 se permitió que más de 2 millones de personas, que habían quedado fuera del sistema de seguridad social, puedan acceder a la jubilación mínima. Este aumento en el número de jubilaciones significó un incremento en la tasa de cobertura del sistema previsional que llegó al 90% de la población mayor de 60 años, que es el porcentaje más alto desde que se inició el sistema de seguridad social (Golbert; 2010). Este 90% contrasta fuertemente contra el 63% de jubilados mayores de 65 años que había en el 2004.

En el 2008 mediante la Ley 26222 se permitió que los trabajadores puedan elegir libremente entre el sistema público de reparto y el sistema de capitalización y, posteriormente, con la Ley 26425 se eliminó el sistema de capitalización y se instituyó un sistema único de seguridad social denominado Sistema Integrado Previsional Argentino que, por Ley 26417, actualiza los haberes dos veces al año.

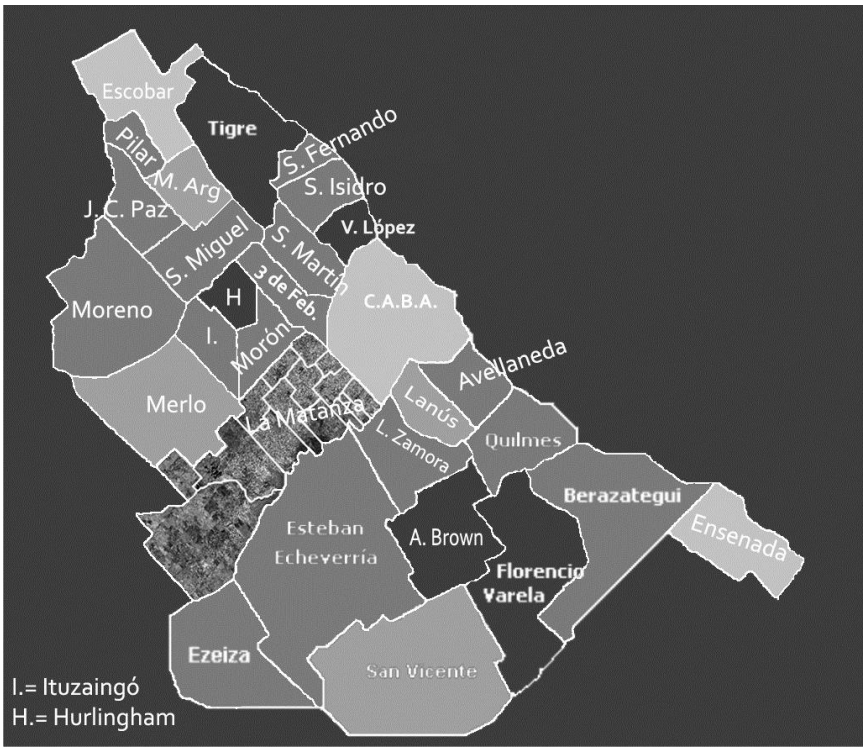
En octubre de 2009 se firmó el Decreto 1602 de creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que modificó la ley 24714 de Asignaciones Familiares y que extiende éstas a sectores hasta entonces no cubiertos. A partir de esta AUH más de 5 millones de niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años quedaron cubiertos dentro del sistema de seguridad social. La implementación de la AUH dio cumplimiento al artículo 26 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y al artículo 75, inc. 23, de la Constitución Nacional en el que se establece como obligatorio “dictar un régimen de seguridad social especial e integral en

protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia" (Art. 75, inc. 23).

**Contexto territorial.**

El Municipio de La Matanza se encuentra localizado sobre el corredor oeste del conurbano bonaerense limítrofe con Capital Federal. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 posee una población que asciende a 1.775.816[36] habitantes. Se trata del distrito con mayor extensión territorial (continental) del Conurbano Bonaerense, con una superficie de 325,7 $Km^2$, además de ser el distrito bonaerense con mayor crecimiento poblacional en el último período intercensal 2001-10 con una tasa de crecimiento demográfico del 41,7%.

Mapa de La Matanza.




El territorio de La Matanza creció con el auge del modelo sustitutivo, de gran concentración de industrias, con la Siam Di Tella como emblema. Se convirtió en

36 Esta población representa poco más del 12,84% de la población total de la Provincia de Buenos Aires y en cantidad es mayor que la de 18 provincias de la Argentina siendo superado en cantidad de población únicamente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

un polo industrial de gran importancia a nivel nacional entre 1947 y 1980 ya que contaba con casi 9.000 establecimientos industriales. Desde mediados de la década del ´70 y hasta mediados de la década del ’90, cien mil personas perdieron sus puestos de trabajo y se cerraron casi 4.000 industrias. Aun hoy abundan los galpones vacíos por todo el territorio.

Este distrito se caracteriza por presentar una fuerte segmentación espacial, que da como resultado la subdivisión en tres zonas[37] que presentan grandes diferencias en cuanto a sus características socio-habitacionales, económicas y culturales. Estas diferencias se traducen en fuertes contrastes en indicadores tales como pobreza, indigencia, NBI, empleo, educación, etc. Esto se visualiza por ejemplo en la incidencia de la pobreza en el territorio. En una encuesta sobre Condiciones de Vida en el Municipio[38] se observa que en el año 2010 el municipio presenta en promedio un 12,8% de hogares pobres por ingresos (LP). En cuanto a las personas pobres por ingresos se observa una realidad dispar entre las distintas localidades del partido: mientras que para el total del partido son pobres por ingreso el 17,4% de las personas, para la Zona I estos porcentajes son del 4,7%; en la Zona II son pobres por ingresos el 13,4% de las personas y en la Zona III el 28,9%.

La misma encuesta arrojó que un 5,4% de la población del municipio se encuentra bajo la línea de indigencia, sin embargo, la heterogeneidad del partido oculta una realidad dispar en cada una de las zonas: mientras que para la Zona I la indigencia es del 0,8%; en la Zona II es del 2,4% y en la Zona III se encuentran por debajo de la línea de indigencia el 10,5% de las personas.

En el año 2010 para el conjunto del distrito el 17,1% de las personas tenía sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En cada una de las zonas este indicador NBI se manifiesta con marcadas variaciones: en la Zona I afecta al 7,2% de las personas; en la Zona II al 14,7% y en la Zona III esta condición afecta al 25,8% de las personas. Con respecto al 2009 se verifica una caída de la incidencia de la pobreza medida por NBI del 13,3% de los hogares al 11,1% en 2010.

Un dato importante a tener en cuenta en el análisis de las políticas de infancia y niñez es la distribución de los hogares con niños en el municipio. Estos hogares representan el 57,8% del total[39], con una tasa del 41,4% en la zona I, 61,8% en la II y finalmente una mayor incidencia de hogares con niños en la zona III con el 70,2% de los hogares. En el caso de los niños la incidencia de la pobreza (por LP, indigencia o NBI) es mayor que para el total de la población. En el total de los hogares con niños el 18,8% son pobres (LP), siendo en la Zona I de

37 La Zona I abarca desde la Avenida General Paz hasta Camino de Cintura; esta zona es lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Zona II abarca desde Camino de Cintura y llega hasta la Av. Carlos Casares y la Zona III desde la Avenida Carlos Casares hasta el limite oeste del municipio.

38 Encuesta “Encuesta sobre Condiciones de Vida”, Municipalidad de La Matanza, Septiembre de 2011.

39 Encuesta “Encuesta sobre Condiciones de Vida”, Municipalidad de La Matanza, Septiembre de 2009.

6%; en la Zona II el 14,1% y en la Zona III 28,2% (en cada caso se trata de los hogares). Dentro del total de hogares con niños, un 6,2% de los hogares se encuentra por debajo de la Línea de Indigencia, afectando en un 0,8% a los hogares de los niños de Zona I, al 3,1% de los hogares de Zona II y en un 10,7% a los hogares con niños de Zona III.

En el mismo sentido, el 25,4% de los niños (hasta los 18 años) del partido de La Matanza están en situación de pobreza (representando en términos absolutos más de 150.000 personas). "Esta relación, donde de cada cuatro menores de 18 años hay uno en situación de pobreza, se reproduce sin mayores diferencias dentro de cada subgrupo de niños: 24,2% para los niños pequeños; 25,1% para el resto de los niños -6 a 12 años-; y 27,3% para los adolescentes".[40]

Esta mayor incidencia de la pobreza en la población menor de 18 años tiene diferencias hacia adentro según la zona en la que vivan los niños. Así, el 25,4% de los niños y adolescentes del partido son pobres mientras que en la zona I son pobres el 10,2%, en la zona II el 16,4% y en la zona III el 36,4%.

Al indagar sobre el acceso a la educación de los niños y jóvenes del municipio, según el relevamiento realizado en el 2010 por la municipalidad, se observan que casi la totalidad de los niños menores de 13 años acuden al sistema educativo, pero que a partir de los 13 años disminuye progresivamente la tasa bruta de escolarización. Esta diferencia viene asociada también a un aumento importante de los problemas vinculados con la repitencia y la sobreedad, que se dan en nivel secundario principalmente. La menor capacidad de la escolarización secundaria, en comparación con la primaria, para equiparar condiciones de acceso a conocimientos y derechos por parte de las y los jóvenes, se ve además perjudicada por una situación en la que aumentan las diferencias entre jóvenes provenientes de hogares pobres o no pobres. En el caso de la escolarización neta, para tomar un indicador amplio de perfomance educativa, vemos que en el valor promedio para toda la población juvenil en La Matanza es del 70,8%. Sin embargo, al cruzar esa variable con el nivel de pobreza de las personas, encontramos que esa misma tasa es del 63,6% para los jóvenes pertenecientes a hogares pobres y del 74,1% para el resto.

Esto nos da cuenta que en el sistema educativo se está logrando avanzar en la inclusión de sectores sociales que antes no lograban llegar a la escuela (secundaria), pero que aún persisten dificultades para que los jóvenes en contextos de pobreza puedan realizar trayectorias educativas exitosas que les permitan finalizar en los tiempos previstos la escuela secundaria.

En los últimos años la implementación de la Asignación Universal por Hijo comenzó a corregir de a poco esta situación, pero se requieren reformas y acompañamientos más profundos para que se profundice la inclusión educativa en la secundaria. En la Matanza, a partir de un estudio realizado por el municipio, se

40 Encuesta "Encuesta sobre Condiciones de Vida", Municipalidad de La Matanza, Septiembre de 2011., p. 127

pudo establecer que existen alrededor de 4 puntos porcentuales de mejora en la tasa de escolarización bruta para jóvenes en hogares receptores de la AUH, frente a hogares en condición de pobreza que aún no la reciben (Dávolos; 2011).

La vida política de La Matanza.

La Matanza es históricamente un distrito conducido por el peronismo, como dijo un funcionario "acá somos peronistas y bosteros", haciendo referencia a dos figuras populares. Un distrito manejado por fracciones del peronismo atravesado por lógicas y prácticas clientelares basadas en la lealtad. En 1999, se produjo un quiebre al interior del peronismo, donde el pierrismo[41] perdió las internas A. Balestrini. Al mismo tiempo a nivel nacional ganó las elecciones la Alianza UCR-FREPASO, que tenía a Pinki como candidata a intendente. En los primeros momentos del conteo de los votos la Alianza, apoyada informalmente por el sector pierrista del PJ, parecía la vencedora[42]. Finalmente el PJ volvió a triunfar en las elecciones en un triunfo importante en los cordones marcados por la extrema pobreza, pero ahora se encontraba dividido en al menos dos sectores. El nuevo intendente debió romper la estructura territorial del pierrismo al tiempo que lograr un consenso con un Concejo Deliberante que quedó conformado por cuatro bloques. Se desarticuló de esta manera la estructura clientelar del bloque opositor dentro del PJ, e instalar su propia red, con la dificultad de tener al mismo tiempo que negociar con el resto de los sectores. Se apostó entonces a una postura más transversal.

Por otro lado, el impacto social de las políticas implementadas en la década del '90 a nivel nacional, creó las condiciones para la irrupción en la sociedad de distintos movimientos cuyas acciones estaban orientadas a amortiguar los golpes que la creciente desigualdad había impreso a la vida social. Surgieron así Organizaciones de trabajadores desocupados denominados "piqueteros", Asambleas Barriales, y cientos de ONG's dedicadas básicamente a atender situaciones de supervivencia de la población (García; 2009). En La Matanza, los primeros (piqueteros) y los últimos (comedores especialmente) quizá han tenido mayor trascendencia que en otros territorios del país y al mismo tiempo una impronta que habla del partido como un caso particular. Así, las organizaciones de desocupados presentes en el partido son la FTV, CCC, MTD conformadas hacia fines de los años '90 y su característica sobresaliente es la masividad de la organización (Svampa; año). Por su parte el resto de las organizaciones de la sociedad civil, aporta un dato importante: a partir de la crisis del 2001 crecieron un 30% sobre el total. Este crecimiento se encuentra asociado a un intento por contrarrestar los efectos negativos de la realidad social.

41 Recordemos que Pierri, quien era hasta ese momento el Intendente, maneja territorialmente el municipio a partir de una red de punteros distribuidos en todo el territorio.

42 "Hemos ganado mi querida Matanza" decía la candidata a intendente de la Alianza, con el primer conteo parcial del primer cordón (donde finalmente ganó).

Por su parte y como producto de las reformas de los años 90, el Estado municipal fue reformulado en su rol tradicional y fue interpelado a pensar lo social de una manera distinta. Como vimos en el primer capítulo, la cuestión social quedaba claramente plasmada en los territorios locales.

Esos primeros años estuvieron marcados por grandes conflictos sociales y por el descontento con la política y los políticos. A partir de allí, el gobierno municipal avanzó en acuerdos parciales con los distintos sectores del entramado político. Se convocó a formar parte del gobierno a sectores que hasta entonces eran parte de la oposición y se entabló un diálogo con el entonces naciente sector piquetero. A. Balestrini durante la campaña de 1999 y los primeros años de su gobierno tejió una red con las organizaciones sociales modificando la estructura de punteros y referentes territoriales y la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Dentro del entramado de organizaciones sociales que se “alinearon” con el nuevo gobierno fueron muy importantes las organizaciones que llevan adelante tareas y acciones con niños y jóvenes. En especial los merenderos y comedores, jardines comunitarios y Centros de Día.

La crisis política, social y económica del país no estaba ausente en La Matanza que además se encontraba atravesada por distintas fracciones del PJ local y Organizaciones Sociales de raigambre territorial muy fuertemente ancladas. Se produjo en ese marco un cambio de la lógica de acumulación política. Se mantuvieron las redes clientelares asociadas a referentes territoriales de la gestión al tiempo que se abrieron espacios de participación y definición de políticas públicas en los cuales se invitó a participar a las organizaciones sociales. De esta forma se cambió en parte la relación Estado-Sociedad Civil y, en algunos casos, reemplazaro, las viejas redes clientelares con nuevas formas de clientelismo asociado al mundo de las Organizaciones sociales.

Este cambio en La Matanza fue muy importante porque permitió la definición de políticas de niñez, alimentarias, de seguridad y de educación. Se crearon entre 1999 y el 2003 varios Consejos que invitaban a las Organizaciones sociales a participar en la definición de las políticas sociales a definir por el municipio, al tiempo que quedaron fuera de esa participación las agrupaciones políticas tradicionales aunque mantenían su clientela territorial. En ese entonces nacieron los Consejos de Educación, de Crisis y de Salud. También nació en ese momento, el 18 de Julio de 2002, por Ordenanza Municipal Nº 12183 del Honorable Concejo Deliberante, el Consejo Municipal de Niños y jóvenes de La Matanza que aglutinó a la mayoría de organizaciones no gubernamentales del distrito (ver próximo capítulo).

La creación de estos espacios de participación implicó una nueva forma de relación Estado-Sociedad Civil al tiempo que generó nuevas redes clientelares hacia adentro del aparato partidario gobernante. Con estas nuevas redes también vinieron nuevas lealtades sin que ello implique la ruptura de las redes anteriores.

En el 2003 el Intendente Balestrini volvió a ganar las elecciones pero esta vez el Concejo Deliberante quedó compuesto únicamente por el peronismo. Fue la primera vez en la historia de La Matanza que en el Concejo no había al menos un representante del Radicalismo. En el 2005 Balestrini fue electo Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires y renunció a su cargo de intendente municipal asumiendo el Presidente del Concejo Deliberante F. Espinoza quien fue electo intendente en 2007 y luego reelecto en 2011.

**Conclusiones del Contexto Histórico y Territorial.**

La reforma del Estado producida en los ’90 y su impacto en los territorios “rompió” con la pretensión de un Estado Protector o de Bienestar. A partir de los ‘90 el proceso de reforma del Estado planteo un nuevo escenario para el desarrollo de políticas en los niveles subnacionales y espacialmente en los niveles municipales (García Delgado, 1997; Coraggio, 1999). La reforma de los ‘90 implicó la descentralización y la desconcentración de funciones del nivel nacional a los niveles provincial y municipal, lo que implicó la transferencia de cargas a los gobiernos locales obligándolos a dar respuestas más amplias en términos sociales y económicos, muchas veces con iguales recursos y sin las capacidades técnicas y de gestión apropiadas.

En La Matanza el proceso de reforma del Estado y las transformaciones de la política social sufrió un impacto mayor que en otros territorios porque a la carga de las responsabilidades que delegaban los niveles centrales tuvo que sumarle los costos sociales del proceso de desindustrialización (con la consecuente pérdida de empleos) que impactó fuertemente en las familias y muy en particular en los niños. Todas las dimensiones y variables (económicas y sociales) se vieron afectadas negativamente: Aumento de la pobreza estructural, aumento de la deserción escolar, aumento de la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen, aumento exponencial del desempleo, aumento de la mortalidad infantil, de la indigencia, en la cantidad de familias NBI, aumento también de la desnutrición, entre otros.

Los datos aportados por la Encuesta de “Condiciones de Vida de La Matanza” arrojan que la desigualdad a la que fue sometida la Argentina durante el período neoliberal excluyente impactó con un efecto más devastador en La Matanza que en otras regiones del país, y hacia dentro de la población del distrito, impactó con mayor crudeza en los niños y jóvenes.

En resumen: se trata de un territorio con marcadas desigualdades económicas y sociales, atravesado por conflictos sociales y con formas colectivas de organización y de protesta social que además se caracterizan por su masividad.

En La Matanza se puede observar cómo la cuestión social quedaba plasmada en los territorios locales, proceso que fue denominado por Chiara como “la municipalización de la cuestión social” (Chiara y Di Virgilio; 2004). De esta

forma, la reforma del Estado producida en los ’90, interpeló a los municipios y a lo local en temáticas que hasta ese momento eran injerencia del Estado Nacional. Aparecen nuevas formas territoriales-locales de encarar las cuestiones de cohesión social y en especial las vinculadas a la niñez y la juventud. Ello devino en una necesaria transformación de la relación Estado-sociedad que implicó respuestas del Estado municipal que se pueden traducir en políticas en el nivel local y acuerdos políticos diferentes a los tradicionales o incorporación en el entramado político territorial de nuevas formas de construcción política.

Por otro lado, ya hacia la primer década del siglo XXI, y en especial a partir del gobierno de N. Kirchner, se producen una serie de transformaciones que redefinen la relación Estado-Sociedad en tanto las leyes y las políticas sociales transforman la mirada pasando de la concepción de beneficiario al de sujeto de derecho. Este proceso que llamaremos de contra-reforma (Alonso; et.al.; 2011) concibe al trabajo como el vector de integración social y a la seguridad social como el sistema de integración para la población que no se encuentra en edad de trabajo. Es en estos años que van del 2003 al 2011 en el que se extiende la inclusión a los adultos mayores de 65 años a la jubilación y de los niños menores de 18 años en el sistema de seguridad social bajo un principio no contributivo exclusivo.

Todo este conjunto de políticas, legislaciones y de transformaciones de la relación Estado-sociedad civil, está fuertemente orientado por una concepción de los ciudadanos como sujetos de derechos.

En conclusión podemos sostener que estas transformaciones establecieron un nuevo principio de estructuración de la política social argentina y en particular eso repercutió fuertemente en un territorio como La Matanza.

## IV. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 13.298 EN LA MATANZA.

El siguiente apartado intenta recuperar la historia de las políticas de promoción y protección de los derechos del niño en el municipio de La Matanza. Para ello se analizarán los principales cambios introducidos a la luz del cambio de paradigma sobre la concepción del niño como sujeto pleno de derechos, en particular en contraposición con la Ley de Patronato 10067 que regía desde 1983, teniendo en cuenta el marco normativo actual: Convención Internacional de los Derechos del Niño, Ley Nacional 26061 y Ley Provincial 13298, que permiten, orientan y determinan los cambios producidos en el Municipio en materia de Niñez.

El 18 de abril de 2007 cesa la medida cautelar que existia sobre la Ley Provincial 13298 de Promocion y Proteccion Integral de los Derechos de los Niños derogándose así la Ley 10067 conocida como Ley de Patronato de la Provincia de Buenos Aires. Ese punto cúlmine de la concepción tutelar y "minoritarista" llega al paroxismo de la degradación, interna (del propio sistema) y externa (la del país), al compás del debate internacional de los derechos del niño, la firma de convenios internacionales que lo tornan aplicable/obligatorio para el país, y las dificultades de legislarlo e implementarlo en cada provincia y sus municipios.

### La Configuracion de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño en La Matanza.

Convención Internacional de los Derechos del Niño.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 en conformidad con su artículo 49 que así lo establece: "La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas" (Art. 49).

Se puede mencionar como antecedentes directos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño los siguientes instrumentos de derecho internacional: la Declaración de Ginebra; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración de los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, y en particular en lo que refiere a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e

internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.

El primero de estos instrumentos, la Declaración de Ginebra, fue adoptado por la V Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 1924 y es el primer documento internacional que reconoce la existencia de derechos específicos para los niños y las niñas haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los adultos.

El segundo instrumento, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fue adoptado y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. En su artículo 25 inciso 2 define que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

El tercer instrumento, la Declaración de los Derechos del Niño, fue proclamado por la Asamblea General en su resolución 1386 del 20 de noviembre de 1959. La Declaración es un documento que consta de 10 principios que tienen como fin que el niño “Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente” (Preámbulo).

El cuarto instrumento es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966 y que entró en funcionamiento el 23 de marzo de 1976 de conformidad con su artículo 49, define que todo niño tiene derecho a “las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado” (Art. 24). También define el derecho a la nacionalidad, a tener un nombre y a estar inscripto (Art. 24).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el quinto instrumento que se puede reconocer a nivel internacional como un antecedente directo de la CIDN. Este Pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976 en conformidad con el artículo 27. Con respecto a los niños y niñas, este Pacto establece que “se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes” (Art. 10, inc. 3), además reconoce el lugar central de la familia en el cuidado y la educación de los niños (Art. 10, inc. 1).

El sexto instrumento es la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, y en particular en lo que refiere a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones

Unidas en su resolución 41/85 del 3 de diciembre de 1986. Esta declaración establece que el Estado debe “dar prioridad al bienestar de la familia y del niño” (Art. 1), que el bienestar del niño depende del bienestar de la familia (Art. 2) y que como prioridad el niño debe ser cuidado por sus propios padres (Art. 3). Posteriormente en el apartado B establece las regulaciones mínimas de la colocación de niños en hogares de guarda, artículos 10, 11 y 12, y en el apartado C establece las legislaciones sobre adopción. El aporte importante que a los derechos del niño hace esta declaración es en la concepción de la importancia de la familia en la vida del niño. Asimismo solo hace referencia a la seguridad moral y material del niño en los considerandos de la Declaración.

El séptimo instrumento son las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (conocidas como Reglas de Beijing) adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33 el 28 de noviembre de 1985. Las Reglas de Beijing además de la importancia de la familia aportan la importancia de la comunidad en el desarrollo de los niños (que los denomina menores). Las reglas establecen algunos principios importantes en relación a los niños y las situaciones de conflicto con la Ley penal. En particular en el artículo 1 definen la importancia de las políticas sociales en la prevención del delito y la delincuencia juvenil. El artículo 2 alcanza una importancia preponderante en la discusión sobre niñez, minoridad e infancia ya que define por menor a “todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto” (Art. 2, punto 2.2, inc. A).

Por último, otro instrumento de derecho internacional que aporta antecedentes a la CIDN es la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, proclamada por la Asamblea General en su resolución 3318 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974. Es una declaración de 6 principios sobre la protección de las poblaciones civiles, y en particular a los niños y mujeres, en conflictos armados.

La CIDN es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora todos los derechos humanos mencionados con anterioridad y que se aplican específicamente a los niños (los anteriores instrumentos no obligaban a los Estado parte). La CIDN es un tratado Internacional de 54 artículos que profundiza los derechos del niño, reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad. Pero el mayor aporte que realiza la CIDN es la definición del niño como sujeto de derecho. Esta definición modifica el estatuto jurídico de la infancia modificando la presencia del niño en el territorio público y el lugar que el Estado debe ocupar para asegurar su protección (Diker; 2009).

La CIDN subraya de manera especial la importancia de la familia en la protección y asistencia de los niños; la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño; la importancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño, y el papel crucial de la cooperación internacional para que los derechos del niño se hagan realidad, afirma los derechos específicos que poseen

los niños adicionales al resto de derechos humanos.

La CIDN define como niño a todo ser humano menor de 18 años (Art. 1) como ciudadano titular de derechos.

El principio central de la CIDN es que el Estado debe orientar sus políticas en un sentido universal básico que aseguren el pleno ejercicio de los derechos de los niños, definiendo, además, que estas políticas deben definirse independientemente del Poder Judicial que queda limitado ante problemas de orden jurídico -como adopciones o ante situaciones de conflicto con la ley penal-, distinguiendo las situaciones penales de las asistenciales (Diker; 2009).

Ley Nacional 26061.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue incorporada en el derecho interno argentino mediante la sanción de la Ley 23849 y posteriormente fue incorporada en la Constitución Nacional mediante la Reforma Constitucional de 1994 en su Artículo 75, Inc. 22.

La Ley 23849, sancionada el 22 de septiembre de 1990, en su artículo segundo, estableció las reservas que Argentina tuvo con respecto a la CIDN. En particular la Argentina se reservó de no aplicar los incisos b), c), d) y e) del Artículo 21 de la CIDN; y declaró que para la República Argentina se entiende por niño a todo ser humano desde el momento de su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad (Art. 2), marcando una diferencia sustancial con la CIDN que entiende por niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (Art. 1).

Luego de 15 años de que fuera aprobada la CIDN se sancionó la Ley 26061 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño que adecuó la legislación nacional a los instrumentos jurídicos internacionales adscriptos por la Argentina y dio cumplimiento al artículo 4 de la CIDN en tanto la Argentina es “Estado parte”. La ley 26061 fue sancionada el 28 de septiembre de 2005, promulgada el 21 de octubre del mismo año, y publicada en el Boletín Oficial cinco días después. La Ley de Promoción y Protección de los Derechos del Niño deroga la Ley de 10903 de Patronato (Ley Agote) modificando las políticas sociales y la concepción de los niños como objetos de intervención en peligro material o moral, por intervenciones sociales que deben propender a restituir/garantizar los derechos específicos de un sujeto de derechos. En este sentido, la sanción de la Ley 26061 implicó un avance en la legislación de la niñez ya que significó la adecuación al derecho interno de la consideración jurídica del niño como sujeto de derecho.

En consonancia con la CIDN la Ley 26061 modifica la concepción de la categoría menor como objeto de intervención y del “peligro material o moral” propio de la doctrina de la situación irregular.

Más allá de los avances que significó la sanción de Ley 26061, no fue hasta abril del 2006, con el Decreto 416, que se modificó la estructura administrativa del

Patronato modificando el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia que había sido creado el 8 de marzo de 2001, por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). En sí mismo este cambio no implicó grandes transformaciones ya que las políticas desarrolladas por la SENAF mantuvieron la misma estructura que el Consejo.

Ley Provincial 13298

En la provincia de Buenos Aires la reforma legal que adecuó la legislación provincial a su homónima nacional fue un proceso lento cargado de idas y vueltas, amparos, acuerdos y desacuerdos. Este proceso que fue realizado en el Poder Legislativo contó con el intercambio continuo del área judicial, y en especial de los acuerdos con los jueces de menores, pero no contó con el acuerdo de la totalidad de los municipios.

Unos de los primeros proyectos de reforma de la Ley 10067 fue el presentado por el Senador Corbatta que en realidad modificaba algunas palabras "aggiornando" el vocabulario y replicando las clásicas herramientas del patronato. Este proyecto fue importante porque implicó la movilización de cientos de organizaciones no gubernamentales que se opusieron a los principios que representaba este proyecto. En particular los ataques al proyecto estuvieron dados porque en lugar de avanzar era un retroceso incluso a la propia legislación de patronato. Uno de los aspectos más cuestionados fue la judicialización de la pobreza que en diversos artículos aparecía bajo la figura de la obligación a los agentes de educación, salud, etc., a denunciar ante el Juez de Menores las situaciones irregulares. Por ejemplo, el proyecto entendió que la reiteración de faltas en la escuela también fue un motivo de judicialización en el proyecto Corbatta. Pero quizá el más aberrante de todos los articulados fue la creación del "Registro general de personas menores de edad" a partir del cual el juez debía solicitar "información (...) respecto de la existencia de procesos pendientes o concluidos contra dicho menor de edad" (Art. 129). Finalmente el proyecto quedó en suspenso.

El 28 de diciembre de 2000 se sancionó la ley 12607 que estableció el Régimen de Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven. Esta Ley fue promulgada el 12 de enero del 2001 mediante el decreto 36/2001 y publicada en el Boletín Oficial el 22 de enero del mismo año. La Ley 12607 atiende los aspectos de la protección integral de los derechos del niño y del joven, consagrados en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por la República Argentina y comprendidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y, en la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Posteriormente, el 20 de abril de 2001, se sancionó la Ley 12666 que modificó el artículo 186 sobre jueces competentes y procedimiento aplicable hasta la entrada en vigencia del nuevo régimen procesal de menores. Esa modificación

definió que “las causas que se inicien hasta la entrada en vigencia del régimen establecido por la Ley 12607 continuarán hasta su finalización por ante el Juez interviniente aplicándose los procedimientos establecidos en las disposiciones del Decreto Ley 10067” (Art. 1).

El 27 de mayo de 2003 se sancionó la Ley 13064, promulgada el 12 de junio de 2003, que suspendió por 180 días la aplicación de la Ley 12607. El 30 de diciembre de 2003 se sancionó la Ley 13162 que prorrogó por 90 días más la aplicación de la Ley 12607.

La adecuación de la legislación finalmente llegó el 29 de diciembre de 2004 cuando se sancionó la Ley 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires, promulgada el 14 de enero de 2005 mediante el Decreto 66/2005.

Sin embargo no fue sino hasta abril del 2007 que se dejó sin efecto la ley 10067 de Patronato a partir del levantamiento de la medida cautelar que se aplicó sobre la Ley 13298.

La implementación se logró luego de una serie de conflictos tanto con esferas del poder judicial, como de otros poderes del Estado; esto determinó que su puesta en marcha no contara con los mecanismos y procesos necesarios para un traspaso ordenado de las esferas de intervención.

La ley 13298 modifica la Doctrina de la Situación Irregular en al menos 6 ejes significativos adecuando la legislación provincial a los requerimientos de la CIDN:

En primer lugar, la principal transformación en la legislación es la idea de desjudicialización de los niños. La Ley considera que el Poder Ejecutivo (Provincial y Municipal) debe dar una respuesta previa sin intervención del sistema judicial en las situaciones de vulneración de derechos de los niños (causas asistenciales). Ello implicó una diferenciación de la esfera “asistencial” de la “penal”. Por ello, en segundo lugar, se creó dos subsistemas, uno “de promoción y protección de derechos del niño” y un subsistema de “Responsabilidad penal juvenil”, con la intención de diferenciar las problemáticas fusionadas, hasta ese momento, bajo el lema: “peligro moral y material”.

En tercer lugar, la desinstitucionalización de los niños buscando como primera alternativa el fortalecimiento de la familia, la permanencia en el entorno social y la integración en la comunidad.

En cuarto lugar, la nueva normativa supuso la reorganización institucional a partir de la reasignación de competencias y funciones. Ello requirió la modificación de instituciones existentes a nivel provincial y la creación de nuevas instancias en especial en el nivel Municipal. A partir de la firma del Convenio Marco de suscripción se crearon en los Municipios los Servicios Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño como Autoridad de Aplicación de la Ley, definidos como “unidades técnico operativas”, “desempeñando las funciones de facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda

acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad" (Art. 18).

En quinto lugar, la revalorización del territorio y del ámbito comunitario para la atención de las problemáticas de los niños. Ello requiere tanto a nivel Municipal como Provincial de una reorganización territorial y una descentralización de las distintas esferas que formen parte del sistema integral de promoción y protección de los derechos del niño.

Por último, la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia entre instituciones con el fin de sustituir la práctica de derivación.

A su vez la Ley 13298 siguiendo las orientaciones de la CIDN define de manera unívoca que los derechos y las garantías son: a) de orden público; b) Irrenunciables (es decir que ni siquiera el niño puede decidir renunciar a un derecho); c) Interdependientes entre sí (es decir, un derecho es necesario para garantizar otros derechos) y; d) Indivisibles (este punto es muy importante porque determina que no hay un derecho por encima de los otros. No se pueden dividir los derechos y para garantizar un derecho no puede vulnerarse otro derecho) (Art. 12).

La Ley 13298 de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño, siguiendo a la CIDN, reconoce a estos últimos como sujetos plenos de derecho. Esta perspectiva presenta fuertes implicancias en relación al abordaje de las problemáticas relacionadas con los derechos de niños y jóvenes, ya que modificó el paradigma de intervención, es decir, ya no se está frente a un sujeto pasivo (objeto de intervención), sino a un sujeto activo en la búsqueda de estrategias para la definición de su proyecto vital.

## La Implementación de la Ley 13298 en el Municipio de La Matanza

En 1994, en los comienzos del agotamiento del modelo de la Convertibilidad, un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que realizaban acciones de promoción y protección de los derechos del niño y trabajan con la atención de conflictos "sociofamiliares que impliquen situaciones de alto riesgo para personas menores de 21 años"[43], conformaron una "red de Instituciones por los Derechos del Niño y el Adolescente de La Matanza". La propuesta de la Red fue respetar la autonomía de cada entidad y la defensa de los derechos de los niños como objetivo común[44]. El marco de trabajo fue dado por la CIDN.

43 Publicación de la Red de Instituciones por los Derechos del Niño y el Adolescente de La Matanza: Conclusiones de la Jornada sobre Niñez y Adolescencia "Vida, dolor y... de los chicos y chicas de La Matanza". 16 de Octubre de 1999, Página 10.

44 La RED estableció como objetivo "tareas de ayuda mutua entre los organismos, comunicación con las autoridades estatales, intercambio de metodología y técnicas de trabajo profesional y voluntario, promoción y multiplicación de la tarea asistencial y preventiva, articulación con organismos estatales y privados para el logro de mejores prestaciones para la población infantil atendida, ofertas de capacitación, debate y análisis sobre problemáticas actuales vinculadas a la niñez y a la adolescencia, etc. ". (Idem; P. 2).

Desde entonces, la Red vino trabajando por la defensa de los derechos de los niños y jóvenes, como sujetos plenos de derechos. Esta forma de organización se conformó como un espacio de debate y análisis sobre problemáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia, y además, funcionó como un espacio de ayuda mutua entre los organismos, de comunicación con las autoridades estatales, de intercambio de metodologías y técnicas de trabajo profesional y voluntario, de promoción y multiplicación de la tarea asistencial y preventiva, y como espacio de articulación con organismos estatales y privados para el logro de mejores prestaciones para la población infantil atendida. En un principio el interlocutor estatal de la Red era la Provincia y no el municipio[45]. Fue en este tiempo que en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires se comenzó a modificar la legislación de niñez y aparecieron proyectos como el presentado por el Senador Corbatta analizado anteriormente. La Red se movilizó en protesta para que el proyecto de Ley presentado por el senador no fuera sancionado.

En el año 1999 la Red realizó una jornada sobre niñez y adolescencia llamada *"Vida, dolor y… de los chicos y chicas de La Matanza"*. Esta jornada marcó el inicio de la aparición del municipio como interlocutor válido ante la problemática de los niños y jóvenes. Surge a partir de allí la necesidad de participar en la formulación e implementación de políticas públicas. Incipientemente se comenzó a hablar de la necesidad de la constitución de un Consejo de Niños, y ello se tradujo en un instrumento de reivindicación de las Organizaciones. Para ese entonces ya existían otras tres formas de organización colectiva de instituciones en La Matanza: la Coordinadora de Jardines Maternales, la Federación de Jardines Maternales Comunitarios y la Fundación Nuestra Familia. Las redes comenzaron a nuclearse en lo que se denominó la INTERREDES, experiencia que funcionó entre 1999 y el 2001 y que tuvo como horizonte influir en la legislación sobre menores, para que, finalmente surgiera, una reforma de la Ley 10067.

Entre esos dos años de debate y discusión, de manera paralela, a la existencia de estos espacios autoconvocados, el municipio se propuso promover y mediar en la creación de un espacio de articulación y debate permanente entre los diversos sectores de la comunidad, materializándose la decisión de desarrollar un trabajo en conjunto con la Red de Instituciones por los derechos del Niño. Uno de los objetivos centrales de la convocatoria fue la de discutir la conformación de un Consejo que atendiera los temas de la infancia y adolescencia en el distrito. La Red establecida en 1994 generó un espacio de discusión que permitió el acercamiento del gobierno municipal y, posteriormente, el trabajo en conjunto para la creación del Consejo Municipal del Niño.

45 Especialmente la provincia porque las leyes que abarcaban a los jóvenes eran leyes provinciales, y quedaba claro que el municipio poco podía hacer al respecto. A partir del gobierno provincial de Ruckauf esto se agudizó por la "judicialización" de los menores, la baja de la imputabilidad, la posibilidad de sacar a los jóvenes de la tutela judicial, etc. que provocaba la reacción de las organizaciones que pensaban formas distintas y menos "duras" que las propuestas por el gobierno provincial.

A fines del 2000 surgió el marco legal que permitio transformar la idea del Consejo en una realidad. La Ley 12607 que entró en vigencia en enero del 2001 tuvo una vida corta porque inmediatamente fue cuestionada y quedó en suspenso por una medida cautelar impuesta por la Suprema Corte de la Provincia. Sin embargo el espíritu de la Ley funcionó como una "ventana de oportunidad" para que el municipio incorpore en su agenda la demanda de las organizaciones. La Ley estableció que la provincia de Buenos Aires contará con un fuero especial para Menores y Consejos Municipales para la atención de los derechos de la niñez y la juventud. Sobre los Consejos la ley decía: "Los consejos municipales serán creados por Ordenanzas y funcionarán descentralizadamente dentro de la órbita del Ejecutivo. Se crearán con el objeto de impulsar y ejecutar la política de promoción y protección de los derechos del niño y del joven" (Art. 23). Será competencia de cada Consejo formular y definir la política municipal en el marco del sistema de promoción y protección integral de niños y jóvenes, asesorar al Ejecutivo Municipal, y crear un registro actualizado de los recursos y de las instituciones públicas o privadas de atención al menor en su jurisdicción, supervisando el funcionamiento de las mismas. Otra de las atribuciones del Consejo Municipal será difundir los derechos del menor; recibir, analizar y promover propuestas para una mejor atención y defensa los mismos; como así también la administración y control de los recursos destinados a los programas (Art. 28).

Paralelamente a la elaboración y promulgación de la Ley Provincial 12607 se creó en La Matanza una mesa de intercambio y discusión de experiencias entre las diversas redes y asociaciones y el Estado, denominada "Mesa de Infancia". La mesa quedó integrada por representantes de cada una de las redes que funciona en La Matanza, la Dirección de Minoridad y familia y la Secretaría de Acción social.

Durante el transcurso del 2000 y 2001 se desarrollaron diversos encuentros y jornadas de trabajo entre las organizaciones y el Poder Ejecutivo con el objetivo de conformar el "Consejo". Esta articulación entre las organizaciones y el Estado municipal fue la resultante de una confluencia de necesidades: desde la gestión pública, hubo un reconocimiento por el trabajo realizado por las ONGs, mientras que las organizaciones encontraron un espacio para intervenir en el diseño e implementación de las políticas públicas (Batista; 2003).

Finalmente, luego de casi dos años de trabajo conjunto, se elaboró el proyecto de ordenanza municipal que incorporó algunos aspectos diferenciales de la Ley 12607. El 18 de Julio de 2002 el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza Municipal Nº 12183 de Creación del "Consejo Municipal del Niño y el Joven de La Matanza". En los considerandos de la Ordenanza se estableció que el Municipio tiene el objetivo de "promover y mediar en la creación de un espacio de debate permanente con los diversos sectores de la comunidad, buscando el consenso entre el Gobierno Municipal, el HCD y las ONG con un claro sentido solidario para que los niños y jóvenes matanceros pertenecientes a las familias

más humildes cuenten con la oportunidad de prepararse para un futuro mejor". Se reconoció que los niños y jóvenes son "sujetos plenos de derechos", sobre la base de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En síntesis puede retrotraerse el comienzo del debate del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en La Matanza al año 1994 porque es a partir de ese momento que se comenzó a modificar la relación Estado-Sociedad y se comenzó a pensar al niño como un sujeto de derechos.

Al tiempo que se desarrolló este proceso participativo de redefinición de la relación Estado-Sociedad civil, al interior del aparato estatal también se dieron transformaciones que constituyen antecedentes de la construcción posterior del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de La Matanza.

En el año 1999-2000 se confeccionó el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal en el que se prestó especial atención en un eje de desarrollo Socio-sanitario que puso especial atención en las necesidades de salud, nutrición y desarrollo social de la población más vulnerable del Partido en un momento de crisis social y económica.

En el año 2003 se creó la Dirección de Juventud de La Matanza dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Por primera vez en La Matanza se le daba tratamiento especial a la población joven. Más allá de que en la realidad la Dirección de Juventud no logró conformarse como una entidad de promoción y protección de una población fuertemente castigada en el distrito. No pudo en los años que van del 2003 al 2011 identificar las principales problemáticas de la población e intervenir en función de ello. Por lo contrario, la Dirección de Juventud actuó como una oficina de articulación de políticas de juventud. El problema fue que no existían políticas específicas para esa población ni a nivel nacional ni a nivel provincial. Y cuando existieron, fueron marginales y con financiamiento irregular. En el año 2004 se creó el primer programa municipal destinado a adolescentes y jóvenes. Se lo denominó Programa ANDAR (Adolescentes y Niños en el Deporte, el Arte y la Recreación). Este programa se puso en funcionamiento en las sedes de las organizaciones que participaban del Consejo Municipal del Niño y el Joven.

También en el año 2004, el 23 de enero, se creó mediante la Ley 13163 el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales de la Provincia de Bs As. A partir de ese Fondo, en La Matanza, se creó el Programa de Fortalecimiento Familiar que contaba con un Equipo de técnicos profesionales y operadores comunitarios que fueron denominados "Equipos de Fortalecimiento Familiar" y que posteriormente se transformaron en el equipo del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños de La Matanza (SLPPD) que se puso en funcionamiento con la implementación de la Ley 13298. Los Equipos de Fortalecimiento Familiar tuvieron como misión abordar las problemáticas familiares que desencadenaban situaciones de vulneración de derechos de niños y

adolescentes. En la práctica, los Equipos estuvieron conformados por técnicos profesionales y operadores comunitarios provenientes de las organizaciones comunitarias más importantes de la Red de Instituciones por los Derechos del Niño que se encontraban coordinando el Consejo Municipal de Niños y Jóvenes de La Matanza. Es decir, la participación de las organizaciones sociales en el Consejo Municipal les permitió incluir a sus equipos en la estructura municipal de personal. O visto de otra forma, el Municipio a partir de la modificación de la relación con las organizaciones sociales pudo armar una estructura técnica profesional sin necesitar la capacitación previa para la creación de un área de niñez.

Por otro lado, y también en articulación con organizaciones de la sociedad civil, en el año 2005 se creó el primer programa alternativo a la institucionalización que se denominó Programa de Acogimiento Familiar, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza. El programa fue pensado para generar prácticas que eviten los circuitos institucionales que vulneran el derecho del niño a vivir en familia, y dispuso para ello de un grupo de familias voluntarias que acogen a los niños en un ámbito familiar temporal.

Posteriormente, y en torno a las propuestas del Plan Estratégico, en el 2006 el municipio comenzó un proceso de Descentralización Municipal y creó una Unidad de Coordinación de Desarrollo Socio-Sanitario, área en la cual se inscribió, en primera instancia, el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de La Matanza (SLPPD), garantizando así la articulación entre éste y las otras esferas del ámbito municipal sensibles a las problemáticas y situaciones de vulneración de derechos de los niños. Desde esta unidad el SLPPD avanzó en una estrategia de conformación de espacios territoriales en los que se intentó poner en articulación a diversos actores de salud y desarrollo social y a las organizaciones de la sociedad civil. A estos espacios se los denominó áreas programáticas y se convirtieron en la primer experiencia del municipio en la implementación de la ley de promoción y protección de los derechos del niño pero sin que la Ley 13298 estuviera realmente en funcionamiento. A partir de ello se trabajó en la conformación de 18 áreas programáticas en las que existió, en todos los casos, una Sala de Atención Primaria de la Salud con un trabajo comunitario previo y reconocido, una Delegación Municipal de la Secretaría de Desarrollo Social y Organizaciones de la Sociedad Civil.

A nivel provincial, en el año 2007 se levantó la medida cautelar que pesaba sobre la Ley 13298 y el 27 de marzo de ese mismo año se firmó el “Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos de los Niños” entre el Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires (Comisión Interministerial creada por Ley 13298) y el Municipio, y a partir de allí se conformó el SLPPD como un área de la Unidad de Coordinación Socio-Sanitaria. Se conformaron tres sedes del SLPPD, uno por cada zona en que se encuentra operativamente dividido el distrito, y una sede central que constituye la Unidad de Coordinación. Los Equipos

Técnicos del Programa de Fortalecimiento Familiar pasaron a conformar los equipos de cada una de las zonas del SLPPD.

El 18 de mayo del año 2007 se realizó un primer encuentro entre varios organismos gubernamentales a fin de generar un espacio de intercambio en el marco de la, en ese momento, recientemente implementada ley 13298 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Se lo denominó como Espacio de Articulación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño de La Matanza, institucionalizándose en la práctica, definiendo días de reunión mensuales, comisiones de trabajo (Comisión de Salud, Comisión de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, y Comisión de Responsabilidad Penal Juvenil, y posteriormente Comisión de Educación) y abriendo la participación a todos los actores que desarrollan tareas orientadas a la niñez y la infancia en el distrito (gubernamentales y no gubernamentales).

En el año 2008 se produjo un nuevo avance del municipio en las políticas de niñez al crearse el Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño a través del Decreto Municipal 1979/1-8-08 el cual fue definido, en consonancia con el art. 14 de la Ley provincial 13298, como un "conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito 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 Internacional de los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino". En el decreto Municipal se creó la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño dependiente de la Jefatura de Gabinete. Según el texto del decreto, "Los programas destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños a cargo del resto de las áreas municipales deberán articular con la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños, a fin de garantizar los objetivos que la Ley 13298 promueve" (Art. 3). En función de esto último, en el año 2008 pasó a la esfera de la Dirección de Coordinación el Proyecto Local "Por Chicos con Menos Calle" destinado a dar respuesta a los requerimientos de la Ley desde una lógica de promoción y protección de los niños en situación de calle o semi-calle. El Programa trabaja con operadores comunitarios que buscan resolver el conflicto presente al interior del propio hogar y que fue el motivo de expulsión del niño. Se trata de esta forma de rearmar las redes familiares y los lazos de reciprocidad, se diseñan estrategias de intervención que tienen en cuenta las realidades y las necesidades familiares.

Ese mismo año, a nivel provincial y a través del Decreto 287/08 se creó el Programa de Integración Comunitaria (PIC) dentro de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia. La implementación de este programa fue coordinada

entre los efectores de la Subsecretaría y el SLPPD de La Matanza. A este distrito le correspondía el desarrollo de proyectos por un monto total de 6 millones de pesos. En La Matanza, y en articulación con 70 organizaciones sociales, pertenecientes al Consejo Municipal de Niños y Jóvenes de La Matanza, se habían presentado más de 200 proyectos. El PIC tuvo corta vida ya que entre fines de 2008 y principios de 2009 se fue retrasando la transferencia de fondos y finalmente en mayo de 2009, y antes de su implementación, el PIC fue desarticulado por no contar con fondos.

A partir de fines de 2009, el Espacio de Articulación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño de La Matanza que se había creado en mayo de 2007, fue aprobado por unanimidad por todos los integrantes como "Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño" conforme lo dicta el Art. 15 del Decreto Reglamentario 300/05.

El Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño elaboró un plan de acción para la promoción y protección de los derechos de los niños a partir de la concertación de acciones entre distintas dependencias gubernamentales, la realización de protocolos de intervención y la presentación de proyectos en el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia de Buenos Aires y en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SENAF).

Con el fin de atender una problemática específica, en el año 2009 se creó el Programa para la Integración Comunitaria de la Infancia y Adolescencia en Riesgo (PROPICIAR). Dicho programa busca dar respuesta a los avances provinciales en materia de legislación penal para niños y jóvenes en el marco de las leyes 13298 y 13634 en la medida en que interviene en situaciones de conflicto con la ley penal. El Programa se articula con el Centro de Referencia de la Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires para todos los niños y jóvenes en conflicto con la ley penal sin causa en juzgado. En este sentido el programa busca intervenir únicamente en el conflicto o riesgo penal sino en las situaciones de vulneración de derechos previas que llevaron al niño a esa situación.

En el 2009 el municipio puso en funcionamiento el Programa de Orientación y Desarrollo Educativo Sociocomunitario – PODES – que fue diseñado e implementado por el gobierno local como estrategia de apoyo a las políticas educativas en el nuevo contexto educativo que marcaba la sanción de la Ley de Educación Nacional Nº 26206. El PODES es un programa financiado enteramente por el Municipio y articula sus acciones con las escuelas secundarias buscando disminuir la deserción escolar apoyando y acompañando a los jóvenes, abriendo espacios de escucha, de recreación, de estudio y de entretenimiento.

A nivel provincial en el 2009 se creó el programa de Responsabilidad Social Compartida –ENVIÓN -de la Pcia. de Buenos Aires. Este fue el único programa, destinado a la población que se enmarca en la legislación de niñez, que la provincia puso en funcionamiento. Sin embargo, su inscripción fue en la Unidad Ministro del Ministerio de Desarrollo Social y no en la Secretaría de Niñez y

Adolescencia, porque básicamente no es un programa pensado ni implementado bajo la lógica de la promoción y protección de los derechos del niño sino que, por el contrario, sus intervenciones responden a las desarrolladas bajo la doctrina de la situación irregular. El programa ENVIÓN en el discurso de las autoridades provinciales respondió más a una intervención enmarcada en una lógica de patronato que a una lógica de promoción y protección de derechos. El programa estuvo destinado desde un comienzo a niños pobres de los barrios pobres y no intervino bajo una lógica de restitución de derechos sino a partir de un índice de vulnerabilidad que surgió de indicadores socio habitacionales construidos por el propio programa. Indicadores que la propia legislación 13298 quiso desterrar de las intervenciones en causas denominadas asistenciales. La estrategia del ENVIÓN provincial de intervenir no en situaciones de vulneración ni de conflicto con la ley penal, sino de intervenir a la pobreza no responde a los lineamientos de la Ley 13298.

En La Matanza el programa funcionó bajo otra lógica ya que se inscribió en el Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. El programa se instaló como una herramienta comunitaria para el acompañamiento de situaciones familiares cuando la estrategia pensada por los niños, las familias de los mismos y los técnicos del SLPPD así lo planifica. En ese espacio al que después se suman los técnicos del programa ENVIÓN es en el que se diseñan las estrategias a seguir, la participación del niño/joven en el programa. Los compromisos familiares y los compromisos de las distintas agencias del Estado.

Más allá de los esfuerzos del municipio, por construir un sistema integral de promoción y protección de los derechos del niño, el sistema provincial de niñez se encuentra con problemas de financiamiento tales como retrasos en las transferencias de los fondos, el pago de las becas se realiza a destiempo y con un presupuesto que no actualizado. Stuacion que se vio reflejada en los Programas sociales tal fue el caso del ENVIÓN con serios retrasos del pago de los honorarios de los equipos técnicos y de las becas de los niños y niñas; El Programa PROPICIAR y el Proyecto Local por Chicos con Menos Calle no han podido avanzar en mejores acompañamientos a las familias por falta de financiamiento.

Asimismo, el funcionamiento de la Ley 13298 de la Provincia de Buenos Aires no contó con programas alternativos propios del Ministerio de Desarrollo Social provincial y por lo tanto delegó las intervenciones en instituciones privadas, financiadas con un sistema de becas que no se distanció del utilizado por las políticas del sistema de patronato. Estas becas fueron una especie de asignación que transfiere el Estado por niño o adolescente dispuesto en instituciones de guarda, o a instituciones que realizan acciones de promoción y protección con niños en situación de vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal. Desde el 2003 el sistema de becas fue casi la única política social de infancia de la Provincia y de la Secretaría de Niñez provncial. A través de becas se financió a las organizaciones e instituciones privadas, así como a las áreas de gobierno municipales para la implementación de proyectos específicos, sin grandes

distinciones entre los emprendimientos privados y los gubernamentales desfavoreciendo siempre la respuesta estatal. A comienzos del año 2009 las áreas de atención específicas de niñez diseñadas por la Ley 13298 de la municipal de La Matanza recibían menor cantidad de becas, para la implementación de estrategias de intervención territoriales, que cualquiera de las organizaciones que articulaban acciones con la Secretaría de Niñez de la provincia directamente. De esta forma cada organización privada recibía más becas que el propio Estado Municipal que además no recibió los fondos genuinos para el funcionamiento del SLPPD.

Justamente este último punto refiere al presupuesto del SLPPD y de la Autoridad de Aplicación de la Ley. En cuanto al financiamiento del SLPPD la Ley 13298 estableció en su artículo 17 el Ministerio de Desarrollo Social en tanto "Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la ejecución de una partida específica, representada por un porcentaje del Presupuesto General de la Provincia de carácter intangible".

En el artículo 22 de la ley, en su segundo párrafo, establecía que los "municipios asumirán las obligaciones estatuidas por la presente Ley en forma gradual en la medida en que se le asignen los recursos económicos y financieros provenientes de las distintas áreas de gobierno. Los recursos económicos, materiales y humanos que se le asignarán a cada municipio, se determinarán al suscribir el convenio" (Art. 22). Posteriormente el decreto provincial 66/2005 promulgó la Ley y al hacerlo vetó el párrafo del artículo 22 citado.

Ese desfasaje implicó la falta de financiamiento de los SLPPD que devino en la no existencia de programas alternativos específicos para atender situaciones de vulneración de derechos específicas y en particular la falta de financiamiento implicó que no se pueda realizar un acompañamiento para fortalecimiento familiar como había sido el origen de la creación del Sistema en La Matanza.

**Conclusiones sobre la implementación de la Ley 13298 en La Matanza.**

La implementación del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en el municipio de La Matanza da cuenta de un proceso de creación de nueva institucionalidad. Este proceso no se retrotrae a la firma de un Convenio ni a la sanción de una Ordenanza municipal que adecua los instrumentos municipales a la nueva legislación de niñez provincial. Muy por el contrario, el proceso de institucionalización se comienza a gestar en el entramado de relación Estado-Sociedad Civil que se originó a partir de las respuestas a la crisis social y económica de fines de los '90 y principios de este siglo. Este corrimiento en la relación permitió después el repensar relaciones de corresponsabilidad en la restitución de derechos.

La reforma de los '90, de privatización de los servicios públicos, de apertura económica, de paridad cambiaria con el dólar, de transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales combinado con el abandono del trabajo como vector de integración social y de las políticas sociales de asistencia a

la pobreza, focalizadas, desconcentradas y fragmentadas, semiprivatizadas en organizaciones no gubernamentales, con el deterioro social, político y económico, el desempleo, la pobreza y la indigencia. En definitiva el abandono del rol integrador de la política social. Los cambios políticos, sociales y económicos llevados adelante a partir del 2003 y en particular de la política social que implicó un cambio en la Relación Estado-sociedad civil en un tipo de relación basada en la concepción de sujeto de derecho. El pasaje de beneficiario a sujeto activo en la búsqueda de respuestas y, en todo caso, de un sujeto de cambio, no pasivo, en la definición de estrategias de vida.

Esa nueva conformación en la relación Estado-sociedad obligaron a los gobiernos locales a pensar nuevas estrategias de discusión, a introducir cambios en las agendas locales y en particular en las temáticas relacionadas con niñez.

Decíamos anteriormente que el Patronato requirió de 100 años previos de la conformación de la Doctrina de la Situación Irregular. De la misma forma la institucionalización de la Ley de Promoción y Protección de los Derechos del Niño recién comienza. Faltan muchos años por recorrer para que el conjunto de reglas formales e informales (y especialmente las rutinas y costumbres) enmarquen el contenido de la dinámica administrativa y política de las políticas sociales.

El cambio en la agenda municipal y la incorporación de las problemáticas de niñez se pueden observar en la creación de programas y proyectos implementados desde el 2003 a la fecha.

En ese sentido la apuesta municipal se difiere bastante de la provincial. En los años de implementación desde la gobernacion de la provincia se ha mostrado interes en varias oportunidades en reformar la legislación a fin de bajar la edad de imputabilidad hecho que, se contradice con la legislación nacional y, especialmente con la Convención Internacional de los Derechos del Niño y por lo tanto con la Constitución Nacional.

Desde el 2007 la Provincia sólo a planificado una política de niñez que fue denominada Proyecto Integrador Comunitario y que fuera sancionada por decreto. Su implementación nunca se llevó adelante. El financiamiento del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires fue ratificado 3 años consecutivos en la aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo pero nunca fue aplicado por el Ejecutivo. El único programa implementado para la población de referencia de la Ley 13298 no hace referencia en su letra a la legislación. De hecho, la propia Coordinadora Provincial del Programa ENVIÓN dijo en una capacitación llevada adelante en el año 2010 que “el Programa no trabaja con los chicos de la Ley 13298 porque no trabaja con los chicos judicializados”, desconociendo que justamente la Ley 13298 lo que busca es la no judicialización de la niñez. Desconociendo los fundamentos básicos de la legislación provincial, nacional e internacional. El Programa ENVIÓN desde la lógica de la letra del programa y del posiciionamiento de las autoridades es un programa de reinserción y recuperación de menores más que un programa de

promoción y protección de los derechos del niño.

Los programas y políticas de niñez de la provincia de Buenos Aires responden a estructuras ya antiguas de la política social. El mayor y mejor ejemplo lo grafican las “becas” otorgadas a las organizaciones sociales para la implementación de políticas públicas.

En términos de niñez la política social de la Provincia sigue siendo fragmentada en tanto interviene en las problemáticas como si se trataran de compartimentos estancos. Focalizada en los pobres, desconcentrada en los niveles municipales sin las transferencias de recursos que la ley obliga y que la provincia se comprometió en los Convenios de Adhesión. Semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales en especial en lo referido a protección.

Analizar la implementación local de la Ley 13298 requiere tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas del partido y conocer las limitantes provinciales, en términos de financiamiento y de posicionamiento ideológico.

## V. CONCLUSIONES.

El proceso de institucionalización de la Ley 13298 está marcado por avances, continuidades y rupturas con respecto a la anterior Ley.

El largo recorrido de las políticas de niñez desde la época colonial a los primeros años del siglo XXI pone de relieve cómo la institucionalización del Patronato no necesitó únicamente la legislación correspondiente a nivel nacional y provincial, sino que fue muy importante la conformación de una doctrina jurídica y una intervención pública represiva y de control con sus grandes estructuras asilares de castigo, encierro y prisión. Fue necesario además todo un corpus legislativo extenso y ordenado que sirvió como base del patronato: las leyes de Residencia, de Defensa Social, la Ley de educación, el Código Penal, entre otras.

Toda una estructura que fue repitiendo entre legislación e intervención de las políticas sociales, todo un andamiaje organizado a través de un aparato institucional puesto al servicio del Patronato. La institucionalización del Patronato fue un proceso que llevó muchos años. Hemos remontado a 1512 con las Leyes de India para rastrear los primeros instrumentos de protección de la infancia y los últimos instrumentos significativos datan del año 1983 cuando se sancionó la Ley 10067 en la provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, hablar actualmente de la institucionalización de los Derechos del Niño remite inmediatamente a un proceso que se inició en 1989 con la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Sin embargo no se observa un desarrollo gradual sino intervenciones puntuales y aisladas. Como si se tratara de saltos que marcan momentos específicos. Los avances en términos de institucionalización en el campo de las políticas sociales estuvieron dados por la universalización de las asignaciones familiares y por las mejoras en algunos indicadores de salud y educación.

En la Provincia de Buenos Aires no hubo grandes desarrollos en políticas sociales de promoción y protección de los derechos del niño. En términos administrativos la institucionalidad de la Ley no está establecida por la falta de implementación del presupuesto específico para el sostenimiento de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Las transferencias realizadas no fueron suficientes para el desarrollo de estrategias territoriales, comunitarias y familiares tendientes a la restitución de los derechos del niño en el corto, mediano y largo plazo.

El aparato administrativo que debería dar sustento a la institucionalización de la Ley 13298 depende de acuerdos políticos territoriales que se podrían caer simplemente con la renuncia a un Convenio de Adhesión firmado entre la Provincia y el Municipio (algunos municipios como Hurlingham e Ituzaingó ya han anulado sus Convenios). No existe, por ende, la institucionalización al nivel del aparato administrativo. Los derechos del niño en tanto política pública no se han institucionalizado porque tampoco no se han cristalizado los sentidos y las

prácticas en acciones concretas.

A nivel provincial no se han podido desarrollar los marcos normativos correspondientes y cuando se han desarrollado no han sido comunicados correctamente a los municipios. Por otro lado, los municipios y en particular el de La Matanza, han avanzado en la redacción de protocolos de intervención junto con otras áreas del ejecutivo y del judicial. Esos protocolos funcionan como marcos normativos para la acción y proveen de estrategias de articulación de recursos para la protección y promoción de derechos. Sin embargo esa protección y esa promoción no son efectivas porque el financiamiento para los recursos por parte de la Provincia de Buenos Aires es inexistente, esporádica o marginal.

El proceso de institucionalización de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño en La Matanza data de los primeros años de la década del ’90 con las primeras articulaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente se incorporó el Estado Municipal y se armó un espacio de participación que se denominó Consejo Municipal de Niños y jóvenes. Ese espacio multiactoral fue el primero en la planificación de políticas de niñez del distrito en articulación de las áreas del ejecutivo municipal con las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la existencia y puesta en funcionamiento de la ley 13298 la institucionalización de las políticas de niñez en el distrito fue tomando cuerpo a partir de los acuerdos con las áreas de gobierno y también con el sistema judicial. La creación del Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de La Matanza marcó los inicios de un importante avance en términos de institucionalización de la Ley 13298, ya que es en ese espacio donde se produce el reconocimiento de otras áreas al SLPPD y a los programas del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño como un actor más en la resolución y en el diseño de estrategias de restitución de los derechos de los niños.

La creación en el municipio de programas específicos que abordan temáticas como el conflicto con la ley penal, la situación de o en calle, el trabajo infantil, la educación, la salud, la recreación, el deporte y la cultura da cuenta del proceso de institucionalización. Sin embargo la irregularidad en el financiamiento por parte de provincia, sumado a la inexistencia de programas desde la Secretaría de Niñez de la Provincia, dan cuenta de la labilidad del proceso de institucionalización.

A pesar de ello es, todavía, muy temprano para determinar si el desarrollo de estas capacidades institucionales responde a un proceso general de institucionalización de la Ley 13298 o si se trata de una respuesta puntual aislada.

De acuerdo con esto último, la institucionalización de la Ley 13298 supone generar un conjunto de políticas públicas referentes al mundo de la niñez, desarrollar instrumentos de política y mejorar los mecanismos de gestión (incluyendo los de gestión financiera) de manera que no se trate de procesos fragmentarios y discontinuos.

El proceso de institucionalización avanzó en la adecuación de las leyes, las normas y, al menos en parte, los procedimientos de protección y promoción de derechos. Para ello fue necesaria toda una reforma institucional que comenzó con la sanción de la CIDN, continuó con la incorporación en las leyes nacionales y, posteriormente, en la Constitución Nacional, con la sanción de la Ley Nacional 26061, la ley provincial 13298, y finalmente terminó con el Decreto Municipal 1979/1-8-08 de creación del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. En todo este proceso fue muy importante la influencia que ejercieron los organismos internacionales y los convenios internacionales en la institucionalización de la implementación de la legislación de niñez en un territorio como La Matanza.

En este sentido, el desarrollo de este nuevo paradigma de política pública orientado a la promoción y protección de la niñez está relacionado con los procesos de producción de todo un nuevo instrumental de política pública; ligado a las dinámicas propias de un proceso de creación de nuevas instituciones, áreas y programas.

La institucionalización también es un proceso mediante el cuál se han desarrollado nuevas relaciones Estado-Sociedad y se han tejido nuevas formas de corresponsabilidad. Para ello fue muy importante la inclusión, en la agenda del municipio, de la cuestión infancia que ha determinado en gran medida la inclusión del paradigma de la promoción y protección de los derechos del niño en todo el territorio.

Por último, se observa una lentitud en la asimilación de las políticas dirigidas hacia la promoción y protección de la niñez. En parte, esto se debe a la naturaleza del aparato público que es altamente vulnerable a la voluntad y preferencias de los gobernantes de turno. A ello se le suman las resistencias culturales y la persistencia del paradigma de patronato en la sociedad y en las distintas áreas de gobierno que limitan tanto los recursos financieros como las responsabilidades sociales que asume el Estado producto de su intervención social.

## VI. BIBLIOGRAFÍA.


- ACUÑA, C. y H. y REPETTO, F (2006): *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992): "Estudio Introductorio", en L. AGUILAR VILLANUEVA (ed.), El Estudio de las políticas públicas. México D.F, Editorial Porrúa.
- ALONSO, Guillermo y DI COSTA, Valeria (2011): "Cambios y continuidades en la política social argentina. 2003-2010", en Uribe Gómez, Mónica (comp.): Los vaivenes en las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: neo o posneoliberalismo, Miguel Angel Porrúa, México.
- ALVAREZ VELEZ, M. I. (1994): La protección de los Derechos del Niño en el marco de las Naciones Unidas y el Derecho Constitucional Español, Universidad Potificia de Comillas, Madrid.
- ANDRENACCI, Luciano (2002): "Algunas reflexiones acerca de la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea". En Andrenacci, L. (organizador). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos.* Buenos Aires, Ediciones UNGS-Al Margen.
- ANDRENACCI, Luciano (2001): *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires* Documento de Trabajo, ICO-UNGS.
- ANDRENACCI, L. (2001): "Miseria de la política social argentina"; En: Revista latinoamericana de Política Social; Buenos Aires.
- ANDRENACCI, L. y Repetto, F (2005): "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina"; Lima y Guatemala; Mimeo.
- ABAL MEDINA, J. (2003): "La Tensión entre Participación y Representación: Repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios"; En: GONZÁLEZ BOMBAL, I. (Compiladora) (2004): "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local"; CENOC; Argentina.
- ARIES, Phillipe (1987), *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Taurus.
- ARROYO, Daniel (2004): "Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales". En: Espacios Muliactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización. Bertolotto, María I. y Clemente, Adriana (Editoras); Buenos Aires; CENOC – IIED.
- ARROYO, Daniel (2003): "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la

capacidad de aprovechamiento de los recursos locales"; FLACSO, SIEMPRO, CENOC; Buenos Aires
- ARROYO, Daniel (2003): "El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local"; En: GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (Compiladora) (2004): "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local"; CENOC; Argentina.
- BARATTA, A. (1998). "Infancia y democracia". En García Méndez, Emilio et al. Infancia, ley y democracia en América Latina. Bogotá: Temis/Desalma.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1993), "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea", en La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas (1986). La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu.
- BURIN, David (2003): Informe Final del Trabajo realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, con el Municipio de La Matanza; Mimeo.
- BURIN, David y HERAS, Ana Inés (2004): "El Consejo Municipal de los Chic@s y jóvenes de La Matanza, Provincia de Buenos Aires". En: Espacios Muliactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización. Bertolotto, María I. y Clemente, Adriana (Editoras); Buenos Aires; CENOC – IIED.
- BUSTELO, E. (1993): "La producción del Estado de Malestar, ajuste y política social en América Latina". En: Cuesta abajo: Los nuevos pobres, efectos de la crisis en al sociedad Argentina, UNICEF / Losada, Bs As
- ------ (1994): "Hood Robin: Ajuste y equidad en América Latina". En: BOMBAROLO, Felix y CARIDE, Horacio (compiladores): Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina. Ediciones FICONG - IDE - Banco Mundial. Argentina.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNILL GRAU, N. (1998): "Lo público no estatal en la reforma del Estado; Piados – CLAD; Buenos Aires.
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (1998): "Las participaciones de la Pobreza: Programas y Proyectos sociales"; Paidos; Buenos Aires, Argentina.
- CARLI, S.(1992). "El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva". En Escuela, Democracia y Orden (1916-1943). Ed. Galerna, Buenos Aires.
- CHAMPO SANCHEZ, N. Mihael (2009): "la imputabilidad en los menores infractores", En REvista Criminogenesis, Num. 4
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M. (2004): "La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En: Problemas de política social (y la política social en problemas). Andrenacci, L. (Comp.). Buenos Aires. UNGS/ PROMETEO Libros.
- CILLERO, M. (1998)." El interés superior del niño". En García Méndez,

Emilio et al. Infancia, ley y democracia en América Latina. Bogotá: Temis/Desalma.
- CILLERO, M. (1996): Leyes de menores, sistema Penal e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. En: Medina, C. y Mera, J. (1996): Sistema Jurídico y Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, Santiago.
- CORAGGIO, J.L., (1999): "Política social y economía del trabajo", Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ UNGS.
- COSTA, M. I. (2012): La cuestión del universalismo en América Latina. Viejas y nuevas propuestas. Buenos Aires, Mimeo.
- COSTA, M. y GAGLIANO, R. (2000). "Las infancias de la minoridad". En Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Duschatzky comp. Buenos Aires. Paidos.
- CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana (1998): "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90"; Presentado en el XXI Internacional Congress of the Latin American Studies Association (LASA); Chicago; Septiembre 24-26 de 1998.
- CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana (1999) "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" en *Desarrollo Económico vol. 39, Nº 154.*
- CRAVINO, M. Cristina, FOURNIER, Marisa, NEUFELD, M. Rosa y SOLDANO, Daniela C. (2002): "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes"; En: ANDRENACCI, Luciano (coordinador): Cuestión social y política social en el Gran Buenos. Buenos Aires, Ediciones UNGS-Al Margen.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997): "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social"; Nueva Sociedad; Caracas.
- DIKER, Gabriela (2009): ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?, Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- DAROQUI, A, GUEMUREMAN, S. (1999): "Los Menores de ayer, hoy y de siempre: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica". Publicado en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N°13.
- DÁVOLOS, Patricia (2011). Las condiciones de vida en el Municipio de La Matanza y el impacto de la asignación universal por hijo. Encuesta año 2010." Informe Final Convenio CFI Jefatura de Gabinete La Matanza (mimeo).
- Encuesta "Condiciones de Vida La Matanza 2012", Mimeo.
- FELLINI, Zulita (1991): "Derechos fundamentales de los menores", Rev. Alegato, nº 10, I.A.M., México.
- FOURNIER, Marisa y SOLDANO, Daniela C. (2001): "Los espacios en insularización en el Conurbano Bonaerense: Una mirada al lugar de las manzaneras"; Trabajo presentado en la III Jornada Anua de Investigación de la UNGS; Los Polvorines, 29 de noviembre.

- GARCÍA DELGADO, D. (1997): “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”. En: García Delgado, D. (Comp.): Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- ----- (2002): "Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación". Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de Mayo de 2002.
- GARCÍA MENDEZ, E. (1990). “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”. En Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos, García Mendez y Bianchi comp. UNICRI Ed Galerna, Buenos Aires
- ----- (1997). “La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las Políticas Públicas”. En Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Forum-Pacis Ibagué. Santafé de Bogotá.
- GOLBERT, Laura (2010): De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994): "Políticas Sociales y Ajuste Estructural"; Espacio Editorial; Buenos Aires.
- GUEMUREMAN, S. y DAROQUI, A. (2002). La niñez ajusticiada. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- HINTZE, S. y COSTA M. I. (2011): “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En: Danani, C. y Hintze (comp): Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- KLUGER, Viviana (1989): El Defensor General de Menores y la Sociedad de Beneficencia. La discusión de 1887 en torno a sus atribuciones. Revista de Historia del Derecho N° 17, p. 411/430. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires.
- KONTERLLNIK, I. (2004). “La dimensión institucional de las políticas de protección a la infancia y la adolescencia”. Foro mundial 2004, el niño y el adolescente en la agenda política y social. Buenos Aires.
- ----- (2003): Políticas de protección a la infancia y apoyo a las familias en países seleccionados. Ed. Unicef.
- LAGOS, Marcelo (2000): La cuestión indígena en el Estado y la sociedad nacional. Gran Chaco 1870-1920. Ed. UNJU; San Salvador de Jujuy.
- LARRANDART, L (1990). “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia”. En Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos, García Mendez y Bianchi comp. UNICRI Ed Galerna, Buenos Aires.
- LESCANO, María José y otros (2009): ¿La ley Salvadora del Niño?

Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la Provincia de Buenos Aires. Mimeo.

- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina (1999): "*La pobreza de la política contra la pobreza";* Buenos Aires - Madrid, Miño y Dávila – Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- LLOBET, Valeria (2005): "Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología"; Rev. Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 4, Nº.1. síntesis parcial de la tesis inédita de Llobet, Valeria (2003): "El Campo de la Minoridad en el período 1983-2000: La CDN, la ciudadanía de la infancia y los 'chicos de la calle'".
- OSZLAK, O.: (2001): "Centralización y Descentralización. El Estado Transversal". En: Encrucijadas UBA; Revista de la Universidad de Buenos Aires; Año 1; Nº 6; Abril.
- ----- (1997): "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?"; En: Reforma y Democracia Nº 9; CLAD; Paidós, Buenos Aires.
- -----: (1984): "Privatización autoritaria y recreación de la escena pública"; En: OSZLAK, O. (comp.): "Procesos, crisis y transición democrática / 1"; Buenos Aires; CEAL; Biblioteca Política Argentina; Nº 45.
- PALOMEQUE, Silvia (2000): Capítulo III. El mundo indígena. Siglos XVI-XVIII; Nueva Historia Argentina; Tomo II: La Sociedad Colonial, Dirección de Tomo: Tandeter, Enrique; Ed. Sudamericana. Buenos Aires
- ROSANVALLON, Pierre (1995): "La nueva cuestión social"; Ediciones Manantial; Buenos Aires.
- SOARES, S.; ZEPEDA, E. (2007): Pueden todas las transferencias monetarias Reducir Desigualdades?; Centro Internacional de Pobreza; One Pager Español; Número 36. Extraído de http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager36.pdf
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (Comp.). Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- STAGNO, Leandro. (2008): La minoridad en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales [en línea]. Tesis de Magister. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.327/te.327.pdf
- ----- (2011): Los tribunales de menores en la Argentina. Antecedentes internacionales e iniciativas nacionales (1933-1943), En: COSSE, I (et. Al.) (2011): "Infancias: Políticas y Saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX". Ed. Teseo, Buenos Aires.
- STUCHLIK, Silvia (2005): "La nueva Ley de Infancia. Aportes para su interpretación e implementación"; Equipo de Políticas Públicas; CASACIDN.
- SURIANO, J. (2000). "Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos de siglo". En: Cuadernos del CIESAL. Año 1-

Nº 1 Publicación de la UBA. La Colmena. Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, Emilio (1989): "Estado y Pobreza: Estrategias típicas de Intervención/1". Biblioteca Política Argentina N° 255. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina
- ----- (1989): "Estado y Pobreza: Estrategias típicas de Intervención/2". Biblioteca Política Argentina N° 256. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- ZIMMERMANN, Eduardo (1995), “Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890 – 1916”. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés. Bs As.

**Fuentes Documentales**

- Ley 26061: LEY DE PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm
- LEY 13298: DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES http://www.casacidn.org.ar/leer.php/115
- CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm
- Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ UNGS.
- COSTA, M. I. (2012): La cuestión del universalismo en América Latina. Viejas y nuevas propuestas. Buenos Aires, Mimeo.
- COSTA, M. y GAGLIANO, R. (2000). “Las infancias de la minoridad”. En Tutelados y Asistidos. Programas