

Miradas sobre la intervención

Políticas de Infancia para una *nueva institucionalidad*: El estrecho camino de una ley

Andrea Arbuatti*

Fecha de recepción: 12 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2012
Correspondencia a: Andrea Arbuatti
Correo electrónico: andreaarbuatti@hotmail.com

* Trabajadora Social - Dirección de Promoción y Protección Integral. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Docente de Taller IV . Cátedra Talleres . Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Resumen:

El presente ensayo pone énfasis en el tema de la relación de lo público y las instituciones, dando cuenta de las tensiones existentes en la implementación de una Política de Infancia constructora de una "*nueva institucionalidad*" desde la perspectiva de derechos. El análisis realizado muestra que no basta con la sanción e implementación de una ley, Ley 26.061 de Promoción y Protección Integral, para concretar las reformas institucionales acordes al nuevo paradigma que viene a instalar. La reforma legal es una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa; se requiere de la creación de una nueva ingeniería institucional en materia de infancia como el escenario deseable.

Finalmente, el trabajo llama a una reflexión e interpela a transitar un arduo camino para producir una reconversión institucional efectiva dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia, como así también a que las instituciones se reconstituyan en "colectivo" y sean dadoras de sentido, para que esas transformaciones no sean solo un cambio de denominación.

Palabras claves: Nueva institucionalidad - Reforma legal e institucional - Reconstrucción del "colectivo".

Resumo

O presente ensaio põe ênfasis no tema da relação do público e as instituições, dando conta das tensões existentes na implementação de uma Política de Infância construtora de uma "nova institucionalidad" desde a perspectiva de direitos. A análise realizada mostra que não basta com a sanção e implementação de uma lei, Lei 26.061 de Promoção e Proteção Integral, para concretar as reformas institucionais conformes ao novo paradigma que vem a instalar. A reforma legal é uma oportunidade para transformar substancialmente uma institucionalidad inadequada, ineficiente e muito costosa; requer-se da criação de uma nova engenharia institucional em matéria de infância como o palco deseable.

Finalmente, o trabalho chama a uma reflexão e interpela a transitar um arduo caminho para produzir uma reconversión institucional efectiva dirigida a transformar substancialmente as históricas políticas tutelares asistencialistas e filantrópicas em políticas públicas universais, propostas desde um enfoque de promoção da cidadania plena da infância, como assim também a que as instituições se reconstituyam em "colectivo" e sejam dadoras de sentido, para que essas transformações não sejam só uma mudança de denominación.

Palavras clave: Nova institucionalidad - Reforma e institucional - Reconstrução do "colectivo"

Introducción

La motivación para elaborar este ensayo se relaciona con los interrogantes que se me plantean en mi ámbito laboral como trabajadora social, en la Dirección de Promoción y Protección Integral, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

El propósito del mismo pretende mostrar cómo una reforma legal, a partir de la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral, no basta para realizar una reforma institucional, y para efectivizar la construcción de una *nueva institucionalidad* en materia de políticas de infancia, dado que debe darse una profunda transformación del

Estado que amplíe el debate y los canales de participación.

El trabajo comprende el desarrollo de grandes "temas": la cuestión social y las disputas en la definición del sujeto de la política social; la agenda estatal, neoliberalismo y la reforma de los '90 en Argentina: el fin del Estado; la aplicación de políticas neoliberales en las políticas de infancia; una vuelta a los procesos estado céntricos en políticas de infancia: procesos de centralización y descentralización; el camino de la ley; el tema de la capacidad estatal y la crisis de las instituciones; la dimensión política de las políticas públicas; hacia la refundación del estado en un proceso de democratización; y finalmente las reflexiones finales.

La Cuestión Social y las disputas en la definición del sujeto de la política social

La mirada sobre los cambios en las concepciones del sujeto de lo social, no puede desentenderse del análisis de las instituciones de asistencia a los niños, que como satélites fueron conformándose en torno de ellas. Esas instituciones han conformado en las sociedades modernas, “lo social” como forma específica en la intersección entre la igualdad de derechos en el orden jurídico y la desigualdad material de esos derechos.

Es en este entrecruzamiento que adquieren inteligibilidad los sentidos de los enunciados que ponen a prueba las metáforas colectivas: protección social, exclusión social, discriminación social, integración social. Es así como la intervención del estado se orienta a modificar y regular el lazo social, constituyendo un verdadero arte de gobernar. “(...) Lo social es un género híbrido que permite fusionar lo civil y lo político, en una ‘ficción eficaz’” (Donzelot, 1994).

Precisamente de acuerdo a como se definen los problemas sociales, devendrían las intervenciones. Es así que hay enfoques que conciben la construcción de la agenda de las políticas públicas en términos de tensiones; “lo social” se construye en las tensiones entre democracia y capitalismo, y la emergencia de lo social deriva de las contradicciones entre ambos; “lo político” sería el conjunto de nociones, técnicas y procedimientos mediante los cuales la sociedad se torna gobernable en el marco de la democracia, a pesar del antagonismo de intereses que la dividen, ajustada a un orden de la sociedad a restaurar o a instaurar. (Donzelot et al., 1994). En ese sentido, las luchas simbólicas en el proceso de modificación de los dispositivos que abordan las problemáticas de niños, niñas y adolescentes han construido sentido desde una lógica dicotómica que ha visibilizado parte de un problema más complejo.

Cabe consignar que se ha producido un cambio en la concepción del niño y la familia, del rol del estado y de las instituciones, a partir de un cam-

bio de paradigma, del “modelo de asistencia tutelar o situación irregular” al de “protección integral de derechos”. La concepción de niñez es una construcción histórico-cultural que se ha ido modificando al ritmo de los cambios de los diferentes contextos socioeconómicos. La idea misma de niño como persona plena con necesidades de resguardo y protección especial, es un producto reciente en la historia de la humanidad.

Inicialmente, hasta el siglo XVII con el advenimiento de la modernidad, el niño era considerado una persona interinada con menor jerarquía social que la del adulto. La denominación ‘in fans’ - sin voz, sin palabra - podría resumir la concepción adulta que orientaba esta posición. Desde la mirada del estado el niño aparecía como anexo de la mujer, y no interesaba especialmente como objeto de su ingerencia (Ariès, 1957).

Posteriormente, en la Argentina, la construcción del Estado Nacional, llevó a la creación de una serie de leyes nutridas de modelos de modernización foráneos, que buscaron organizar y controlar el acelerado crecimiento demográfico en función de favorecer el “progreso”. Surgieron así casi simultáneamente, leyes como la ley de residencia, la ley de educación, junto a la ley de patronato. Esta ley de patronato o ley Agote es la que va a visibilizar al niño, quien pasa a tener un interés desde las políticas del estado, pero en su carácter de objeto de control y tutela, no es cualquier niño, sino aquel que por su condición de clase, representa una amenaza para el orden social hegemónico.

O sea, que lo social como espacio de intervención en tanto ligado a la cuestión social naciente en la modernidad, comienza a constituirse como una forma de resolver las dificultades de la integración de poblaciones, grupos o individuos al nuevo escenario (Carballeda, 2010). Lo social, como “cuestión social”, aparece como un conjunto de circunstancias que interpelan a la sociedad, se liga con la pobreza y los procesos de pauperización, y de todos aquellos emergentes de las tensiones entre integración y desintegración de ese todo, que es la sociedad (la locura, la salud, la enfermedad, la niñez, entre otros).

Es así como los problemas sociales nacen en escenarios donde se pierden los mecanismos de sostén, reciprocidad y solidaridad de grupos que quedan fuera del proceso de modernización e integración social (Carballeda et al., 2010). Se hace una separación de individuos y grupos como "diferentes", por tener condiciones de vida que no se adecuen a los nuevos tiempos. El niño aparece como 'menor', y constituye una clase de niño identificable en tanto su vulnerabilidad lo vuelve peligroso para sí mismo, pero especialmente para aquellos otros pertenecientes a las clases sociales dominantes.

En los debates previos a la sanción de la ley de patronato, el discurso del diputado Agote deja ver cómo en la intencionalidad preventiva de la problemática de los niños, se priorizaba la protección a la comunidad, "de estos niños que vendrían futuros delincuentes" (Moreno, 2000). Así, en el imaginario de las políticas sociales que se organizaron alrededor del modelo tutelar, el niño era el "menor incapaz", el "huérfano carenciado", un sujeto "descapitalizado", que lo volvía objeto pasivo de las intervenciones.

En ese sentido el 'menor' justificaba la intervención del estado porque carecía de familia, aunque esta falta de familia no siempre era real sino más bien el resultado de renegar de su existencia. La familia era impugnable por ser considerada la causa de la disfuncionalidad o de la problemática del niño. De todas maneras, dentro de una sociedad que iba asentando su modernidad, estas prácticas, generaban nuevas miradas, nuevas clasificaciones, ahora más sociales, pero se relacionaban con la vigilancia y el control, que caracterizan en el caso de nuestro país al modelo liberal positivista y a ese estado que se había generado a partir de los 80', que consideraba al sujeto de su acción social un "sujeto de tipo moral" sobre el cual había que influir con el objetivo de mejorar su calidad de agente económico (Carballeda et al., 2010).

A su vez, en el contexto nacional la cuestión social se relaciona con la génesis de los movimientos nacionales, donde desde cada expresión se proponían formas de integración y resolución de

las diferentes formas de desigualdad. Las causas de la disfuncionalidad adjudicadas a las familias podían variar, mayoritariamente eran causas políticas. Con la inmigración llegaron personas con formación política que transmitían herramientas a los trabajadores, para organizarse y agremiarse en sindicatos, para reclamar por sus derechos laborales, aunque siempre el eje que ordenaba la intervención de la justicia sobre el niño-menor de esas familias era la condición de pobreza (Beloff, 2005).

Continuando con ese análisis, al entrar en crisis los mecanismos de cohesión, la cuestión social emerge como expresión de un cambio de época, donde surgen nuevas formas de desigualdad y conflictividad. En la modernidad la culpa de la pobreza recae en el propio individuo, no es la sociedad; la modernidad produce problemas sociales, relacionados con la noción de progreso (Carballeda et al., 2010).

En esa perspectiva, las familias en condiciones de desigualdad social y económica no eran consideradas un efecto de las reglas del juego económico y político, sino convertidas en culpables de las potenciales disfuncionalidades de sus hijos. Los problemas de las familias, considerados "morales", podían justificar la disposición arbitraria de la vida de estos niños mediante la internación, y se encasillaban alrededor de estereotipos familiares basados en premisas religiosas o de época para el cual el modelo burgués-patriarcal resumía muy bien; estereotipos estos que aún suelen tener vigencia. Ese modelo marcaba una organización familiar con una rígida división sexual del trabajo, quedaba reservado para los hombres y los niños la salida hacia lo social a través del mundo del trabajo y para las mujeres y las niñas el mundo privado-doméstico.

En ese devenir histórico, en el paradigma tutelar, las instituciones han tomado el modelo asistencial de internación como supuesto método de protección que encubría prácticas de encierro bajo los rótulos de "ubicación institucional" o "internación", en edificios específicamente diseñados para tal fin. Este tipo de 'protección' a la infancia pobre, pertenecía inicialmente al ámbito privado.

Eran las sociedades de beneficencia alrededor de la esfera religiosa, las instituciones encargadas del “supuesto cuidado material de los niños”, quienes se basaban en una óptica filantrópica tutelar (Beloff et al., 2005).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el comienzo de la intervención estatal sobre la infancia, se aseguraba el funcionamiento de instituciones, como las casas de internación, que eran subsidiadas por el Estado pero estando a cargo de instituciones religiosas, quienes definían el perfil y los contenidos de la protección. (Beloff et al., 2005) Los jueces de familia y los asesores de ‘menores’ eran quienes se encargaban de la institucionalización y/o criminalización de estas situaciones, que siendo básicamente de “pobreza” no encontraban otro modo de respuesta por el Estado.

Desde esta mirada, la familia quedaba fijada a la procreación y sostenida únicamente por los lazos sanguíneos. El modelo se cumplía con un esquema ideal, donde todo aquello que no respondiera al agrupamiento nuclear padre-madre-hijos quedaba fuera de la norma. Así, otras configuraciones familiares quedaban excluidas de éste modelo hegemónico. Los conceptos de ‘autoridad’ y ‘protección’ estaban asociados al ejercicio arbitrario y unilateral del poder paterno y/o estatal.

Será recién a partir de 1930 que se inicia en el país un proceso de construcción de un modelo de Estado Social y Estado de Bienestar, con la extensión de los derechos políticos a los derechos sociales, y que alcanzará su período de expansión en 1945 con el peronismo. El Estado cobró una mayor presencia en la resolución de las situaciones de marginalidad y pobreza de los niños y sus familias en forma integral, tendiendo a una mayor inclusión en materia de educación, salud y vivienda (Fazzio y Sokolovsky, 2006).

Varios años después, a partir de la sanción de la Convención Internacional por los Derechos del Niño promulgada en 1989, se establece un marco acuerdo superador a las prácticas violatorias de los derechos de los niños por los estados na-

cionales. La incorporación de la Convención a la Constitución Nacional Argentina marca el inicio de un cambio de paradigma para pensar la niñez y las políticas sociales asociadas a ella: el paradigma de protección integral. Esta construcción se vincula con ubicar jurídicamente al “niño como sujeto de derechos”, en su carácter de persona igual, en libertad y dignidad; se abandona la idea de “menor incapaz” y se deja de ubicarlo como objeto pasivo de intervención estatal.

Esa reubicación del lugar del niño hace que su opinión sea incluida y respetada para la toma de decisiones sobre su persona y supone también repensar su lugar como niño en relación a la garantía que debe ofrecer el estado y la familia con su responsabilidad de protección hacia él. La ‘autoridad’ y la ‘protección’ cobran entonces también una nueva función; establecer límites y condiciones a la arbitrariedad estatal o familiar da una nueva responsabilidad a los padres y a los agentes del Estado para buscar y ofrecer soluciones a los derechos vulnerados. La figura omnipresente del Juez o de la autoridad externa para dar protección al niño y al adolescente en situación de vulnerabilidad deja de ser el reaseguro que desresponsabiliza a quienes tienen la autoridad y la obligación de dar respuesta.

El estado, en la nueva institucionalidad que trae éste paradigma de protección integral, pasa a ser un elemento ordenador y contenedor para el niño en tanto capaz de poder incluir su palabra en la construcción de alternativas para la satisfacción de sus derechos. Dar protagonismo al niño en este paradigma implica reubicar su voz -que expresa a su modo y desde su lugar las necesidades de la trama familiar en la que habita-, propone repensar las prácticas que han desoído durante décadas la perspectiva del niño para diagnosticar y crear alternativas de intervención estatal.

En ese sentido, va a re-situarse el protagonismo del niño en las políticas dado que se proponen construir su lugar como sujeto, ya que si no hay sujeto hay objeto, no hay potencialidad, y si no hay sujeto la política social se vuelve normativa. Entender al niño como sujeto es considerarlo en su articulación real a las vivencias y deseos de sus

padres o de quienes sostienen dicha función. Se recuperan así las funciones materna y paterna (Lewkowicz y Corea, 1999) como un modo de ofrecer los cuidados especiales que el niño necesita, pero que pueden ser ocupados no sólo por los padres biológicos.

Por otro lado, la nueva institucionalidad que crea la Ley 26.061 intenta contener los efectos de los cambios sociales producidos por la "nueva cuestión social", relacionados con los problemas actuales de la exclusión social producto de la crisis de acumulación capitalista y con las dificultades de gestión de los instrumentos clásicos del Estado de Bienestar, los que oficiaban como sostén de un orden que organizaba (Carballeda et al., 2010) Hoy las familias y los niños suelen encontrarse ante nuevos modos de relación que rompen la estructura paterno-filial tradicional sin tener un recurso alternativo para que se sostenga la eficacia de las figuras de autoridad simbólica.

La caída del modelo patriarcal-burgués se suplantó por modelos de la sociedad de consumo, situación que tiende a devastar el lugar del niño, haciendo uso de él como consumidor (Lewkowicz y Correa et al., 1999). Puede ingresar al mercado que intenta crear su derecho a consumir objetos del mercado en paridad con el adulto. Puede por otro lado ingresar al mercado pero como objeto de consumo, como niño traficado que se expresa en la diversidad de las clases sociales que conforman la sociedad actual y que van desde su apropiación, su uso para la prostitución, o para el comercio de drogas.

Desde este marco la familia es un producto histórico donde sus miembros tienen un pasado que los constituye. Oficiará de un lugar de sostén para el niño y habilitaría un horizonte de posibilidad (Duschatzky y Corea, 2002). La familia no se sostiene sólo por el orden biológico, es un proceso estructural a todas las culturas y clases sociales; la familia transmite valores y normativas que estructuran la cultura a la que ella misma pertenece. En ese sentido la familia es en sí misma una institución, en tanto los lugares de pertenencia que habilita responden a una regulación interna por las figuras de autoridad que la sostienen.

El paradigma proteccional propicia deconstruir el concepto de familia idealizado del modelo tutelar, conlleva a abandonar una visión de ésta como un lugar de 'armonía' y 'contención'. Por el contrario, considerar a la familia en su capacidad para protagonizar en la construcción de su propio cambio, implica alojar también sus propias contradicciones. La familia es así un campo de fuerzas donde se dan relaciones de poder, un espacio que alberga el conflicto presente en las relaciones sociales (De Jong, 2004).

Cada familia entonces tiene límites y dificultades, pero también posibilidades y capacidades. Existen en el contexto actual una gran diversidad de configuraciones familiares existentes, con identidades particulares, como grupos de crianza, familias de acogimiento, familias ensambladas, madres jefas de hogar, entre otras.

Al considerar a la familia y su comunidad el ámbito privilegiado de protección de derechos, necesariamente se considera a la familia depositaria de la identidad individual y social ante las transformaciones sociales. Así la misma se refuerza en sus posibilidades de auto sustentación, teniendo mayores posibilidades de realizarse, pero también se debilita en la contención de sus miembros ante la pérdida de esos derechos.

La agenda estatal. Neoliberalismo y la reforma de los '90 en Argentina: el fin del Estado

En el caso de nuestro país, los años 90 fueron escenario de un proceso de profundos cambios en cuanto a la orientación del estado y de la economía y, por ende, de la sociedad. La coronación del neoliberalismo como estrategia de reconversión del modelo de acumulación, en reemplazo del Estado de Bienestar, trajo consigo una amplia propuesta reformista que ocupó la agenda pública, los discursos oficiales y todos los ámbitos de la sociedad incluido, claro está, el de las políticas públicas.

La reforma de los años noventa fue impulsada desde los organismos internacionales; los fundamentos ideológicos del neoliberalismo se presen-

taron como universales, por lo tanto, indiscutibles y cómo, asumida esta universalidad, ningún consenso fue necesario presumiendo que nadie debería discutir lo indiscutible. La recomendación de reducir el estado a una dimensión mínima acopló bien con esa ideología (Vilas, 2011). De este modo, en lugar de abrir las puertas hacia un debate capaz de presentar distintas posiciones y consensuarlas, lo que se hizo fue concentrar las decisiones en el Poder Ejecutivo y su cuerpo de técnicos, dejando fuera de la resolución a la sociedad.

Debido a ello, las recomendaciones sobre la participación social formaron parte de la agenda de los organismos internacionales pero como complemento de la agenda de reforma del estado, defendiendo el rol de la sociedad civil sobre la amenaza de la intervención estatista, así como la justificación de la acción descentralizada por su eficacia y su potencial democratizador. En ese sentido, las organizaciones no gubernamentales (ONG) fueron consideradas las organizaciones privilegiadas para las propuestas de gestión descentralizada por parte de los organismos.

Se orientó la acción a los grupos meta antes que a financiar sistemas universalistas que atendían a aquellos sectores que podían, vía el mercado, satisfacer sus necesidades lo que fundamentó las propuestas de focalización, como así también la participación en clave neoliberal fundamentó esa focalización (Arias, 2010).

Es así como el proceso de globalización rompe esta matriz societal y deshace el entramado institucional en el que se sostenía y, con ello, el campo común al que se integran y se articulan individuos e instituciones. Cada vez más, a medida que avanzaba el modelo neoliberal, se extendía el uso en el lenguaje cotidiano de conceptos como achique del Estado, privatización, desregulación, descentralización. El debate se orientó hacia la redefinición del sector público, de un estado considerado ineficiente, y al establecimiento de nuevas relaciones entre los diferentes actores del sistema.

Todo éste proceso fue impulsada desde los organismos internacionales, especialmente por el

Banco Mundial, el FMI y el BID, que tendían a descentralizar, a crear sistemas de evaluación de calidad, y a promover la eficiencia en las políticas, desde el pensamiento único y sin consenso, desde los fundamentos ideológicos, siempre representantes de una particular relación de fuerzas económicas a favor del capital internacional (Vilas et al.; 2011). Bajo una pretendida universalidad, primó la lógica económica de libre mercado por sobre cualquier lógica política; se produce una reducción de las funciones del Estado y su conversión en subsidiario, se reemplaza la dirección del estado por la del mercado.

Precisamente, en la década de los 90, se llevaron a cabo las políticas enunciadas por el Consenso de Washington: ajuste fiscal, apertura comercial y desregulación económica, flexibilización, freno de obras públicas, se recortó el presupuesto de todas las áreas, se destruye el estado desde el estado mismo. De un modo u otro el estado transfirió sus funciones a los usuarios, con una visión mínima de lo público, y una visión economicista de las políticas públicas, lo que trajo su impacto en las políticas de infancia.

La aplicación de políticas neoliberales en las políticas de infancia

La política social neoliberal apuntó a asistir los efectos de la pobreza, pobreza producto de la renuncia del objetivo de pleno empleo. Las intervenciones gubernamentales estuvieron orientadas a la focalización de grupos clasificados por su “vulnerabilidad” para su posterior asistencia, no ya para modificar los patrones distributivos del acceso a bienes, ni compensar los riesgos de la vida, sino para sostener una población flotante en el umbral de la supervivencia biológica. (...) “El proceso de individualización de y por la política social, fue condición de posibilidad del modelo competitivo del mercado” (Foucault, 2007).

Se produce un ajuste del gasto social, con un desplazamiento de las políticas sociales hacia el sector privado y con la focalización de los programas sociales. En ese contexto se crea en el país, por decreto 1.606 del año 1990, el orga-

nismo estatal Consejo Nacional del Menor y la Familia, que permitió la implementación de esos enunciados neoliberales en políticas de niñez expresadas como: focalización de los programas, terciarización de la asistencia e institucionalización de niños.

En el año 2000, ese organismo pasa a denominarse Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, momento en el que no se atendía a ningún niño que no estuviera judicializado, por lo cual estaba colapsado por las demandas judiciales, que consistían en el cumplimiento de la internación de los niños/as; siendo impensable, definir estrategias y asignar recursos para ejecutar políticas universales. El mismo tendría la obligatoriedad de dar asistencia a los niños pero a partir de las órdenes emanadas de la justicia nacional con sede en Capital Federal, por lo tanto el presupuesto debería ser funcional a ello. El volumen más importante de dicho presupuesto se destinaba a atender a los niños de la Ciudad Autónoma de Bs. As, lo que producía inequidad en un país federal.

En tanto y en consecuencia de la reducción y retirada del estado, considerado como "ineficiente", se produce un vaciamiento de las políticas sociales. Frente a la ausencia de recursos del estado y el aumento de la pobreza y la exclusión social, se da un proceso de "judicialización de la pobreza" (Fazzio y Sokolovsky et al., 2006) lo cual atraviesa a las políticas de infancia. Muchas medidas que se tomaron, bajo el pretexto de acabar con la institucionalización de los niños - como el cierre de institutos - se dieron en el marco del ajuste de gastos del organismo.

Posteriormente, los efectos del mercado desregulador, conllevarían una crisis impuesta y un creciente malestar social.

Una vuelta a los procesos estado-céntricos en políticas de infancia: procesos de centralización y descentralización.

A partir del 2002, el estado en la Argentina muestra un proceso de reactivación productiva,

crecimiento del empleo, mayores márgenes de autonomía en la toma de decisiones y un avance de la promoción de los derechos sociales en las políticas públicas. El estado que había cedido espacios al mercado, volvería a un proceso estado-céntrico, para asumir funciones y responsabilidades abandonadas. Estas idas y regresos del estado responderían a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan en diferentes ámbitos de poder.

Se trata de un estado en tanto espacio institucional en el que se desenvuelve la lucha política de clases y otros grupos sociales, un instrumento de poder ;(...) "que puede irse o regresar en relación a la fórmula de poder que resulte victoriosa" (Vilas et al., 2011).

Este proceso será con el kirchnerismo, cuando aparece una política nacional y popular, con un papel estratégico asignado al estado, a partir del estímulo a la articulación entre democracia representativa y participativa, acumulación y distribución, y a la disputa de poder político a los grupos dominantes.

En ese contexto, el 28 de septiembre del 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de protección integral, que trajo dos medidas emblemáticas: la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y la derogación de la Ley 10.903 o ley de patronato y del Decreto 1.606/90 (de la Creación del Consejo del Menor y la Familia). La ley establece la obligatoriedad de los órganos administrativos del Estado, respecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez, descentralizando los recursos y servicios.

Se trata de un sistema de protección integral, conformado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial, y municipal, destinados a la prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de los niños/as y adolescentes del país. Aparece como lema incondicional, la excepcionalidad de la separación del

niño de su núcleo natural, determinando que en ningún caso éstas puedan consistir en privación de la libertad.

Dicho sistema se enmarca dentro de una política social universalista, y cuenta con los siguientes criterios: promoción del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas/niños y adolescentes, la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derecho a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia, la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la comunidad, las organizaciones sociales, ONG y privados, la creación de organizaciones para la defensa de niños/niñas y adolescentes, la promoción de redes intersectoriales locales¹.

Es así como el estado, por ende la acción política y los criterios que ésta definía para la organización del campo nacional, recupera un papel substancial, tras lo que había sido la presencia fuerte del mercado.

Si observamos el rol asignado al estado en materia de infancia se evidencia un proceso en que adquiere centralidad. La ley destaca que es una obligación únicamente del estado el establecimiento de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, así como garantizar su cumplimiento y control. Dispone un papel de garante de derechos para todos los niños, niñas y adolescentes habitantes de la nación, su igualdad y equidad en el ejercicio de derechos, con la participación de las organizaciones sociales y las familias. También aparecen la generalidad o vaguedad de los artículos respecto a aspectos de gobierno, de administración y de financiamiento del sistema de protección; la provincialización del sistema en materia financiera, pero a veces sin una descentralización genuina.

Desde esa perspectiva, en la formulación y aplicación de políticas públicas que atañen a la niñez y adolescencia se debe tener siempre como guía

el interés superior del niño y se debe privilegiar la asignación de recursos públicos que garanticen estas políticas, y como prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

De todas maneras, las proyecciones reformistas en curso están acotadas por las construcciones de poder del pasado neoliberal inmediato y de sus expresiones institucionales. Hay que tener en cuenta que hay procesos post neoliberales que siguen operando hoy, evidenciándose dificultades políticas y técnicas que es necesario enfrentar para garantizar los cambios necesarios (Vilas et al., 2011), y sucede que para apostar a los objetivos se emprenden pasos intentando apoyarse en los instrumentos y herramientas viejas .

En esa línea de análisis, consideramos que fueron muchos años de patronato o situación irregular (desde 1919), y apenas una década de protección integral; una Argentina que registra en su historia la década del 30, los golpes militares del 55 y el 76, la década del 90, la crisis del 2001. Se trata de un aparato estatal que viene de más de dos décadas de desmantelamiento de sus agencias de gestión. El estado a su vez, se desprendió de organismos, cuadros técnicos y profesionales, personal calificado, equipos, entre otros, que habían desempeñado la gestión pública, anteriores al neoliberalismo, se hace necesario una reforma del estado.

En éste aspecto, la reforma legal fue diseñada desde el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un papel protagónico de sus equipos técnicos, pero tal vez sin tener en cuenta la capacidad de adaptación de los diversas jurisdicciones ni sus necesidades particulares .

Es decir, se descentralizaron las responsabilidades y se delegó el sostenimiento del sistema de protección integral y de los resultados a las provincias o demás jurisdicciones, a veces sin disponer éstos de los recursos. Son funciones de los entes descentralizados, llevar adelante las medidas proteccionales y excepcionales, se configura así una nueva misión en los entes descentraliza-

1. Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).

dos, al darse una modificación ampliatoria de la normativa local por el orden público que estatuye la normativa nacional².

Muchos de los fundamentos que orientaron la descentralización de la capacidad de intervención estatal se confunden con la perspectiva del modelo neoliberal que conjuga un estado mínimo en términos de prestación de servicios, y centralización fuerte, en términos de concentración y manejo de recursos técnicos y financieros; tanto es así que en ese proceso de reforma, se ha ido observando una centralización de las decisiones, a la par de una descentralización de los problemas.

El camino de la ley

Podemos señalar que la ley ha sido un avance en términos de contenido de una política de infancia como política universalista, pero son ritmos diferentes los que se necesitan para favorecer un gran debate nacional en que se involucren diferentes actores sociales, y generar consensos que posibiliten a su vez las reformas institucionales acordadas. Su construcción llevó quince años de trabajo de muchos actores sociales; es una norma fundamental que traduce fielmente el paradigma de los derechos humanos, pero sus principales cualidades marcan también su límite.

Sabemos que la ley es sólo un instrumento, parte de un conjunto de medidas que deben ser permanentemente profundizadas y revisadas, pero es fundante para establecer la política de infancia, y el marco de las acciones concretas que se deben realizar; es la expresión de la norma el de extender los poderes de otros ampliando el espacio de los derechos. Ahora habría que problematizar porqué la obsesión por el derecho y la ley en la agenda de las políticas públicas, lo cual suplanta el modelo de la acción definida por la interiorización de las normas sociales que es el nodo central del trabajo de las instituciones, (...) "se estaría jugando el juego social del buen derecho" (Dubet, 2004).

Todo este nuevo aspecto, como lo es el ingreso del derecho en las instituciones, es producto

de la decadencia del programa institucional. Es un avance en cierto sentido, dada la crisis de reglas y valores; pero también el derecho más que la expresión de normas comunes, es un intento por controlar los conflictos de intereses. La vida social no puede ser reglamentada por el derecho, hacen falta interdicciones más fuertes que el derecho ya que el conocimiento del mismo no basta para garantizar su respeto; además bajo pretexto de derecho la institución renuncia a instituir.

Es decir, el camino del derecho, de la norma, es demasiado estrecho para dar respuesta a los problemas planteados por la decadencia del programa institucional. En ese sentido, la ley (26.061) necesita estar acompañada de una reforma institucional, y de la construcción de esa nueva institucionalidad, traducida en políticas de infancia, y en políticas específicas.

La ley establece claramente el rol de los poderes del estado y las responsabilidades de los distritos en cada instancia, para lo cual crea un procedimiento marco que organiza el accionar estatal. El aspecto más novedoso de esta ley es que fija mecanismos de exigibilidad en sede administrativa que obligará a las áreas ejecutivas a realizar una profunda reforma programática.

Ahora bien, más allá de los avances normativos y jurisprudenciales, lo cierto es que sólo se lograrán transformaciones sobre el modelo de protección integral de derechos si se concreta en todas las provincias la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia, lo cual aún muestra serios déficits en su implementación.

El tema de la capacidad estatal y la crisis de las instituciones

Ampliando el razonamiento, es interesante agregar que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo de gobierno ejecutor de una política de infancia, es una muestra de como funcionan las instituciones públicas, instituciones que siguen acumulando reglamentaciones, ventanillas, procedimientos, laberinto

2. Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).

de trámites y rutas. Parecería que el usuario y los propios trabajadores del organismo necesitan ser orientados por una guía, los cuales obstruyen los cambios. Sigue funcionando la práctica del expediente sosteniendo un modelo de gestión burocrático propio de la administración pública.

Así mismo, cabe consignar que se trata de una institución donde se ha producido una decadencia del programa institucional, una crisis de valores y de sentidos. Esa decadencia de las instituciones forma parte de la modernidad y de la crisis del capitalismo, a lo que se suma la situación de la región, y del país. En ésta perspectiva, el programa institucional en ésta nueva institucionalidad, debería generar que decaiga la injerencia burocrática; por lo cual en un proceso de transición, es necesario un pasaje del funcionamiento de (...) “gestión por reglas a la gestión por resultados y objetivos” (Dubet et al., 2004).

Esto quiere decir que la unidad de las instituciones se ha fragmentado, pese a la injerencia de la organización, de sus reglas y controles. En la situación que nos convoca, se ha producido una disociación entre las normas universales, reforma legal, y la mirada de modalidades de su puesta en práctica, reforma institucional; el trabajo real se aleja del trabajo prescripto.

También habría que considerar que una de las dificultades en construir esa nueva institucionalidad se relaciona con la fragmentación institucional existente aún hoy, fruto de la interrupción institucional producida en nuestro país por los períodos de terrorismo de estado, y de políticas neoliberales; a esto se suma los años de ley de patronato en materia de niñez, lo cual produjo un desfondamiento de las instituciones (Fernández, 1999).

Algunos elementos que estamos mencionando, nos dan una posibilidad de aproximación de análisis más conceptual. Al vaciamiento económico de las políticas neoliberales, se suma el vaciamiento de sentido que ha ido operando en paralelo. Un vaciamiento cuyo brazo externo fueron las políticas y medidas económicas de las privatizaciones y los recortes presupuestarios, un brazo interno que privó a lo público de aquello para lo que fue fundado, quebrantándolo desde adentro,

produciendo un desfondamiento de sentidos, y de los modos de gobernabilidad.

Las instituciones fueron dejando de ser ordenadoras de sentido por lo cual deben reubicarse para concretar la construcción de esa nueva institucionalidad en materia de infancia. Les incumbe poder ser el sostén de producción de autonomía, y de ciudadanía, a partir de la apropiación consensuada de los espacios, lo que hace posible construir lazos sociales que resistan a la atomización. (Fernández et al., 1999) Fue parte de una estrategia desfondar el potencial del colectivo institucional, de un colectivo público, heterogéneo y diverso, el cual hay que reconstruir, recuperando sus intervenciones desde sus memorias, y en función de sus proyectos políticos de lo público.

Esto requiere que un tema de agenda sea la reconstrucción de ese colectivo institucional, para que las instituciones vuelvan a ser ordenadoras de sentido. Alcanzaría con instrumentos de gestión que democratizen los accesos y las decisiones, a través del despliegue creativo de la acción política y no sólo la institucionalización de espacios para la gestión de recursos (Arias et al., 2011).

Es desde el Paradigma Proteccional, y más precisamente con la promulgación de la Ley 26.061, que las instituciones quedan obligadas a replantearse la forma de relación que tienen con los niños y a abandonar prácticas tutelares, como así también su modalidad de funcionamiento.

En el contexto actual las instituciones, en tanto organizaciones gubernamentales como la escuela, el centro de salud, el hospital, los juzgados, o no gubernamentales como los clubes, las sociedades de fomento, suelen seguir reproduciendo modelos tutelares o repitiendo esquemas de exclusión para los niños de familias pobres .

Sin embargo, en el devenir histórico de las instituciones, se da un proceso dialéctico entre lo instituido y lo instituyente que produce transformaciones de sus condiciones estructurales. Lo instituido sería el sistema de normas que se reproducen en el plano material y simbólico de la institución, lo instituyente responde a los procesos que interpelan el funcio-

namiento de dicho sistema en la historicidad de su despliegue (Lourau, 2001). Lo instituyente tiende a ser síntoma, resistencia o exclusión de lo instituido, necesitando de procesos políticos organizativos que apoyen su movimiento, para que se produzcan instancias superadoras de institucionalización. En ese sentido la Ley 26.061, intenta desde el estado, apoyar procesos instituyentes, a partir de la "invención" o de la creación de un nuevo lugar para la niñez y la familia en la vida de las instituciones.

En ese marco las instituciones deben fundar instancias de inclusión del niño, salir del rol de asistencia y control, para asumir un rol promocional de los derechos. Eso significa poder generar nuevos mecanismos y promover redes de acceso a la educación, a la salud, la recreación, entre otros.

Así, se hace necesario desde el nuevo enfoque protectoral, que las instituciones se transformen a sí mismas, para ser un lugar donde el niño pueda "anclar" (Duschatzky y Corea et al., 2001) donde pueda ser contenido o alojado. Esto interpela a las instituciones a salir de una posición de imposibilidad, de no poder hacer nada diferente con la realidad que los niños presentan, responsabilizándose de crear y recrear dispositivos acordes a sus necesidades.

La deconstrucción de prácticas tutelares, y la construcción de nuevos dispositivos supone la problematización y estudio de las implicancias de este nuevo paradigma de la niñez. Significa instalar prácticas de desinstitucionalización, por el que se promueve el egreso de los niños de las instituciones de tratamiento, con proyectos de contención y seguimiento en su ámbito de pertenencia.

A su vez con la nueva ley se da un proceso de construcción de otro tipo de instituciones, cuya misión es controlar los procedimientos, los programas sociales y las medidas que se toman respecto de los niños y adolescentes, para que pongan en práctica la legislación vigente. Se hace necesario dejar de "controlar al niño" para pasar a controlar a las instituciones, evaluar qué están haciendo.

Las instituciones en el enfoque de derechos, si bien continúan teniendo un lugar de máxima responsabilidad frente a los derechos vulnerados de la ni-

ñez, pasan a ser un actor social más desde un rol de complementariedad y acompañamiento. Esta nueva posición requiere de una articulación superadora del trabajo profesional/institucional, para que la 'complementariedad' y el 'acompañamiento' no sean entendidos como inercia, y les permita ubicarse en la acción al lado de las familias y la comunidad.

Podemos considerar que la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, es una muestra de un organismo de gobierno, un nivel intermedio que tiene que posibilitar la construcción de una reforma institucional que sea vehiculizadora de la reforma legal.

El gran desafío sería cimentar la legitimidad de esa nueva institucionalidad, a partir del consentimiento de los actores sociales involucrados. Pero suele pasar que quienes ocupan cargos de gestión tienen poder pero no autoridad, y la disociación entre poder y autoridad produce un rechazo a someterse a "un cambio".

Siguen siendo acotados los espacios a partir de los cuales se alcancen consensos básicos respecto de cómo seguir efectivizando la reforma legal y cómo avanzar en la reforma institucional. Desde los lugares de conducción aparecen déficit para promover la participación colectiva en la construcción de esa nueva institucionalidad, y los distintos agentes del organismo no logran producir propuestas alternativas, produciéndose así un debilitamiento del espacio institucional.

En esa línea de razonamiento, parecería que en un organismo del Estado, como lo es ésta Secretaría, ejecutor de una política universalista en materia de infancia, creada dentro de un contexto de avance de los derechos sociales en las políticas de Estado, aún prima en su dinámica interna el trabajo como una sucesión de servicios, lo cual viene de la lógica del mercado.

Cabría preguntarse cuáles son las reglas de juego de sus agentes y actores sociales en ese espacio institucional. En un contexto de transformación y transición, sus agentes necesitan ser socializados y constituidos en actores sociales para entrar en el juego, para tener un rol activo en ese cambio, presentar e

involucrarse en proyectos. Pero tras largos años de fragmentación institucional, los equipos se encuentran en una situación de no lugar, su trabajo debe ser objetivable (Fernández et al., 1999) y deben salir de una especie de “anomia”.

Aún hoy se evidencian en el organismo escasos espacios de intercambio, de encuentros para integrar la diversidad de saberes, conocimientos y habilidades entre los trabajadores de la institución (cargos de conducción, profesionales y administrativos de las distintas subsecretarías, direcciones y programas de la Secretaría) para desarrollar la acción conjunta.

Falta una concepción más política de la reforma que trascienda el marco legal, para promover una reforma institucional, un pasaje del organismo de un rol de control y regulación a uno de promoción de una democracia interna, como modo de legitimidad del trabajo sobre los otros.

La dimensión política de las políticas públicas

Extendiendo el análisis, se hace necesario considerar la dimensión política de las políticas públicas, en lo que refiere al marco político institucional, en el diseño, implementación y evaluación, en la construcción y ejercicio de poder político por los actores involucrados en ellas.

Lo público de las políticas refiere al involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas, y en la construcción de acuerdos en función del bienestar y la justicia social. La producción, implementación y evaluación de las políticas es producto de una efectiva articulación de la gestión estatal con la dinámica participativa de la sociedad civil. Más que cambios en el modo de funcionamiento de ciertas instituciones, se requiere una transformación radical de las mismas.

Continuando con esta exploración, lo público de las políticas, significa apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción de una variedad de actores sociales con intereses legítimos, que serán objetos de acciones públicas, lo que sería considera un enfoque de opción o elección pública, dejando la política de ser exclusiva de los funcionarios (VILAS et al., 2011).

Las políticas públicas son la materia propia de la función de gobierno, el proyecto de poder de las fuerzas políticamente dominantes. Desde un punto de vista realista, podemos plantearnos que, en materia de infancia, seguramente debe ser muy difícil para los funcionarios y empleados que desde hace años venían sosteniendo la institucionalidad tutelar, practicar las acciones necesarias para su desmantelamiento definitivo, en pos de generar una nueva institucionalidad, a partir de la sanción de la ley.

Por supuesto los problemas gremiales, los reclamos de los empleados, e incluso el duelo personal que puede implicar esta nueva institucionalidad iniciada, implican el armado de un proceso por el cual todos transitan. La pregunta es si todos están dispuestos con el cambio, qué sucederá con los que no estén de acuerdo, podrán los actores de esta institución entender y aceptar esta situación.

La demanda de participación en el diseño de las políticas públicas para adaptarlas mejor a los escenarios en que deben operar, se presentan con muchas tensiones y conflictividad, conflictos de tiempos y ritmos en la definición e implementación de esas políticas. Por ello la sociedad debe poseer de antemano información suficiente, recursos y condiciones para el debate, y posibilidades de pronunciarse y hacer aportes o críticas, lo que requiere tiempo.

Una política “bajada” puede ejecutarse de modo más acelerada, pero corre riesgo de ver reducido el apoyo de los sectores a los que quiere beneficiar, porque la población fue tomada de sorpresa o no está en condiciones de aportar un apoyo activo a las decisiones que solo le cabe acatar (Vilas et al., 2011). En ese aspecto, la ley 26.061 ha sido un avance en términos de propiciar una política de infancia universal, pero eran ritmos diferentes los que se necesitaban para favorecer un gran debate nacional en que se involucren diferentes actores sociales, y generar consensos que posibiliten a su vez las reformas institucionales acordes. El tiempo y los esfuerzos que se dedican a la información y el debate en la sociedad civil podrían redundar en mayor legitimidad y eficacia de la política, y en contribuir a fortalecer las bases de sustento político de quienes las postulan.

En ese sentido, habría que pensar cuales son las estrategias pensadas para sortear todos estos obstáculos.

culos que aunque no deseados, seguramente van a estar presentes a lo largo del proceso, ignorarlos no los va a hacer desaparecer ni tampoco va a menguar sus consecuencias, es necesario encararlos y darles una respuesta adecuada y pertinente. Además, se necesita avanzar en la sensibilización, capacitación de los agentes estatales clave que intervienen de alguna manera en el tratamiento y administración de políticas y acciones en el ámbito de la niñez.

Siguiendo con esa línea de reflexión, la agenda de gobierno debería contemplar más la participación de los actores, ya que toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance, lo que orienta la gestión gubernamental; requiere de una estrategia de conjunto expresada en esa agenda. Para ser eficaces las políticas solicitan el involucramiento de muchas personas, grupos de interés, trabajadores, profesionales, cuyos intereses no son homogéneos, ni compatibilizables.

Así, debería considerarse tema de agenda ese proceso de democratización interna de las instituciones, y de la sociedad en general, en pos de la construcción de una nueva institucionalidad, e independientemente del espacio del Estado; esto remite considerar el tema de las culturas políticas democráticas, las que florecen natural e independientemente de toda historia política institucional.

Además, lo que el individuo adquiere por medio de la socialización en cuanto a creencias y actitudes sobre la vida social y política es el producto siempre amenazado y sujeto a revisión de una memoria social construida en el tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común; la cultura política, considerada el resultado de una historia común de enfrentamientos y conflictos, pero también de negociaciones y concesiones, (...) forja la identidad colectiva, que, a su vez, pone su impronta en todos los sistemas de actitudes individuales por medio de la socialización (Sommers, 1996).

Coincidiendo con este pensamiento surge la idea de que los diferentes principios de orden hegemónicos en una sociedad en un momento dado, delimitan lo que es y lo que no es asunto político porque también hacen prevalecer determinadas concepcio-

nes sobre la cultura, las relaciones que debe guardar con la vida pública y la privada de los individuos.

Cabe consignar que la construcción de esa nueva institucionalidad constituyente de una política de infancia necesita de un proceso político que tiene un horizonte más amplio que una reforma legal, o que una política sectorial. Se necesitan una serie de transformaciones políticas, culturales, de mentalidades y subjetividades.

Como todas las leyes que construyen ciudadanía y son de alta calidad democrática, ésta terminará de jugar su viabilidad en conjunto con un modelo de país inclusivo, con políticas económicas redistributivas que, en un marco de fortalecimiento democrático institucional, considere a la niñez y a la adolescencia como una prioridad ineludible y estratégica.

Hacia la refundación del Estado en un proceso de democratización

Sin dudas, éste proceso de transformación en materia de infancia requiere una reforma del estado. Distintos autores se han referido a la reforma del estado, no solo en términos de instituciones y de procedimientos de gestión sino del estado en cuanto estructura de poder, de la compatibilización entre la configuración de las relaciones sociales de poder y su expresión política e institucional como estado. Se trata de una transformación política, una refundación del estado que es estructura de poder, sistema de gestión y también fuente generadora de identidades (Vilas et al., 2011).

El Estado, desde la Epistemología del Sur, está presente en la sociedad más allá de su institucionalidad, por lo cual su refundación es una lucha social, cultural, por símbolos, mentalidades, habitus y subjetividades (De Souza Santos, 2010). La lucha por una nueva hegemonía, no implica solo cambiar su estructura política, institucional, organizacional, requiere cambiar las relaciones sociales, al incluir en la igualdad y la libertad el reconocimiento de la diferencia.

Refundar el estado no significa eliminarlo, presupone reconocer en él las capacidades de ingeniería social; legitimar otras formas de deliberación democrática, a partir de la diversidad, una democracia re-

presentativa, participativa y comunitaria, extendiendo los campos de deliberación democrática más allá del restringido campo político, y hacia una construcción colectiva (De Souza Santos et al., 2010).

La idea de proyecto colectivo supone entender la dialéctica interna en que descansa la constitución de la subjetividad social. En lo que tiene relación con la capacidad para construir proyectos, el sujeto representa una potencialidad, contiene múltiples posibilidades de sentido. La subjetividad social, consiste en la articulación de tiempos y espacios, de lo histórico cultural, y refiere al surgimiento de sentidos de futuro, superando así la lógica de las determinaciones, por la activación de lo potencial (Zemelman, 1997).

Se trata de un proceso que requiere de una reconfiguración profunda del campo político, nuevos actores sociales y políticos, nuevos repertorios de demandas, nuevas disponibilidades ideológicas. Es un proceso de tensiones entre lo constituido y lo constituyente, es un proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización (De Souza Santos et al., 2010). Para ello se requiere profundizar el debate, preparar a la clase política convencional para la pérdida del control de ese debate, ya que el debate tiene que estar en la sociedad en su conjunto, no en una retórica política, que legitime y valorice el debate.

En relación a las políticas de infancia, la cuestión de la ingeniería institucional sobre la que debe concretarse la nueva forma de relación entre el Estado y sus niños no es menor. De hecho, muchas provincias que han dictado nuevas y excelentes leyes en términos de desarrollo de los mejores estándares internacionales, no han logrado transformar la vieja institucionalidad (tutelar) sobre la que se intenta hacer funcionar a la nueva legalidad. Conlleva desaciertos, fracasos y frustraciones, por lo que se hace necesario transformar lo viejo sobre lo que intenta funcionar lo nuevo, esa arcaica ingeniería institucional deslegitima la autoridad que trae la reforma legal, ya que la misma debería inscribirse en el camino de articulación, el de la corresponsabilidad de una multiplicidad de actores sociales, en un hecho o proyecto colectivo.

Reflexiones finales

A modo de síntesis, es pues un desafío seguir trabajando en pos de la construcción de una nueva institucionalidad en materia de infancia, en sobre cómo debe implementarse la reforma legal, con qué contenidos y de qué forma debe darse la reforma institucional, propiciando espacios de articulación tanto al interior del Estado como con los distintos sectores sociales.

El primer reto es hacia todos y cada uno de nosotros, cuanto nos llevará aceptar y aplicar las nuevas reglas de juego, podremos hacerlo desde la convicción, el acuerdo, o la voluntad política o se necesitará de la coerción jurisdiccional para llevarlo a cabo. De poder construir esta política de infancia, este sistema de protección integral, no sólo como una política de Estado sino como una nueva institucionalidad, dependerá el futuro de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el ejercicio de la ciudadanía. Debemos asumir el compromiso histórico de propender el cambio y su implementación.

Además, los organismos deberán trabajar para la obtención de los recursos públicos y transferencia de los fondos a las provincias que financien las políticas públicas del nuevo sistema de protección integral, quienes a su vez deberán garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias correspondientes y de todos los recursos nacionales e internacionales. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública a través de las redes institucionales provinciales.

Estas políticas deberán descentralizarse hacia los municipios, último eslabón de la nueva institucionalidad, pero instancia administrativa más cercana a la ciudadanía, donde las unidades de desarrollo local deberán cristalizar la gestión y la calidad de los servicios, además de la articulación con los organismos no gubernamentales en consejos locales de amplia participación en la evaluación y monitoreo de las políticas públicas. Así intentará superar dos problemas inherentes a las políticas públicas de nuestro sistema federal: la intersectorialidad (la relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno) y la interjurisdiccionalidad (la relación entre los diferentes niveles de gobierno).

La reforma legal es una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa; la creación de una nueva ingeniería institucional en materia de infancia como el escenario deseable.

Falta transitar un arduo camino para producir una reconversión institucional efectiva dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales y específicas, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia, como así también que las instituciones se reconstituyan en "colectivo" y ser da-

doras de sentido, para que esas transformaciones no sean solo un cambio de denominación.

Es un camino posible, con marcos referenciales teórico-metodológicos existentes y a construir, para lo cual se requieren instrumentos de gestión que generen prácticas concordantes con un discurso, considerando la participación intersectorial de los diversos actores sociales como fundante; un sistema de protección integral de derechos, que sea un proceso de construcción junto a otros, haciendo efectiva éstas políticas. Incumbe una profunda transformación del Estado, que amplíe el debate, los canales de participación y la construcción de ciudadanía.

Bibliografía

- Arias, A. (2011) *Participación ciudadana y canales de participación. Aportes a partir del análisis de las experiencias de "participación" en las áreas de política social asistencial*. En Revista Demos Participativa N° 4. Buenos Aires.
- Ariès, P. (1957) *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid, Editorial Taurus.
- Beloff, M. (2005) *Constitución y derechos del niño*. En Estudios sobre justicia penal. Ed. Del Puerto. Buenos Aires.
- Carballeda, A. (2010) *La cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica*. En Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. N° 76. Buenos Aires.
- De Jong, E. (2004) *Cuestión Social, familia y Trabajo Social en Cuestión Social*. Revista Margen de Trabajo Social.
- De Souza Santos, B. (2010) *La refundación del Estado y las epistemologías del Sur*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dubet, F. (2004). *¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?* En: Tenti Fanfani E. (Orgel); Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Fernández, A. (1999) *Las instituciones estalladas*. Buenos Aires. Eudeba.
- Foucault, M (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Curso En El Collage De France 1978-1979. Fondo De Cultura Económica USA.
- LOURAU, R. (2001) *El análisis institucional*. Amorrortu Editores. 2001.
- Lewkovicz, I; Corea, C. (1999) *¿Se acabó la infancia?* Ensayo sobre destitución de la niñez, Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Moreno, J. L. (2000) *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*, Editorial Trama, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Sommers, M. (1996/97) *Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: El lugar de la cultura política y de la esfera pública*. Zona Abierta, Cultura política, NC 77/78, Madrid, 1996/97. Pp. 255-337.
- Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Pp.111-145.
- Zemelman, H Y Leon, E. (1997). *Subjetividad: Umbrales del pensamiento social*. Ed. Átropos. México.

Fuentes documentales

Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).