

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas. Prácticas para una Nueva Perspectiva.**

Fernández Silvina, Lagiu Efimia, Martinet Graciela y Equipo de Investigación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones. Internacionales. Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Rosario.

Cita:

Fernández Silvina, Lagiu Efimia, Martinet Graciela y Equipo de Investigación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones. Internacionales. Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Rosario (2009). *Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas. Prácticas para una Nueva Perspectiva. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1753>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas Prácticas para una Nueva Perspectiva**

Datos de los autores: Fernández Silvina; Lagiu Efimia; Martinet Graciela; Ripoll Sandra  
Pertenencia Institucional: Equipo de Investigación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Rosario  
Dirección de Mail: [fernandezsil@hotmail.com](mailto:fernandezsil@hotmail.com), [amgmartinet@hotmail.com](mailto:amgmartinet@hotmail.com), [efimia@arnet.com.ar](mailto:efimia@arnet.com.ar)  
[sandrafripoll@hotmail.com](mailto:sandrafripoll@hotmail.com)

**LEY 26.061 DE PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: ANTIGUAS PRÁCTICAS PARA UNA NUEVA PERSPECTIVA**

Desde nuestro equipo de investigación, y a partir de los objetivos propuestos, nos preguntamos acerca de las transformaciones ocurridas, con la promulgación de la Ley Nacional N° 26.061, en las prácticas y dispositivos de atención a la infancia; en virtud de las condiciones de posibilidad generadas para su implementación, por las Políticas Públicas.

La adhesión de Argentina a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (C.I.N.) en 1989 y su incorporación a la Constitución Nacional en 1994, posibilita lo que se denomina un cambio de paradigma en las intervenciones sociales con niños@s. Esta nueva perspectiva habilita un proceso de cuestionamiento a las concepciones tutelares de los Estados hacia las infancias, revirtiendo la lógica asistencial por una lógica de garantía de derechos reconocidos y exigibles. Es así como los Estados se comprometen a modificar su administración, su legislación y todo lo necesario para hacer posible los derechos enunciados en la C.I.N.

El proceso de adecuación de las legislaciones internas de los países en América Latina no es homogénea. Como precisa Mary Beloff (2004:6,7,8) podemos encontrar tres niveles diferenciados de adecuación legal e institucional a la C.I.N. en la etapa que va de 1990 al 2000: “En algunos países la ratificación de la Convención Internacional no ha producido impacto alguno o, en todo caso, ha tenido un impacto político superficial o un impacto retórico”. Ubica aquí, a México y los países del Cono Sur: Argentina, Chile, Uruguay. “Un segundo grupo de países en donde se ha llevado a cabo una adecuación meramente formal o eufemística de las normas de derecho interno al instrumento internacional”, dando lugar a lo que la autora llama un “fraude de etiquetas”, como en Honduras, Bolivia y Ecuador. “Finalmente, otros países han realizado, o se encuentran en proceso de realizar, una adecuación sustancial de su orden jurídico interno” Ejemplo de esto son Brasil, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Nicaragua y Venezuela.

Nuestro país se encuentra dentro del primer grupo hasta el año 2005, puesto que con la sanción de la Ley N° 26061, cabe preguntarse hasta qué punto no estaríamos ingresando en el segundo grupo antes nombrado.

No podemos dejar de precisar las dificultades que la Ley presenta, por ejemplo, en lo que refiere a la corresponsabilidad entre los deberes de la familia y el Estado, ya que “La nueva ley debería haber avanzado por sobre la C.I.N., pues aquella, en el momento de su formulación, definió “una” familia que hoy día, cultural y socialmente, se encuentra sobrepasada...En consecuencia, la función de corresponsabilidad entre los deberes del Estado y la familia constituye una zona donde la aplicabilidad de los derechos puede fácilmente naufragar” (BUSTELO,E 2004:130)

## **Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas Prácticas para una Nueva Perspectiva**

O, asimismo, reconocer las dificultades para su aplicación teniendo en cuenta los intereses que pone en jaque, claramente expuestos en el artículo, donde la Dra. Laura Musa (2006:13), analiza la dimensión política de la ley en cuestión: “No será fácil su plena aplicación. Habrá que revertir prácticas, reformar instituciones... luchar frente a las sucesivas suspensiones de las leyes de infancia en la provincia de Buenos Aires y eliminar la corrupción que todo sistema basado en la discrecionalidad crea para su supervivencia. Innumerables son las tareas pendientes”

Sin embargo, es importante destacar el avance de la legislación tanto en sus proposiciones discursivas como también en la contribución a un cambio cultural de protección integral de derechos de niños y adolescentes, puesto que propone nuevos significados, y en especial, un cambio sustantivo en nuevos significados (BELOFF, M: 2004).

La promulgación de la ley N° 26.061 en el año 2005, deroga la ley N° 10903 y la figura del “Patronato de Menores” que hasta ese momento coexiste de manera contradictoria con la adhesión de nuestro país al Tratado Internacional. Así, se desvincula a los Juzgados de Menores de las cuestiones sociales y civiles, quedando intacta su incumbencia en los casos en donde niños se encuentren involucrados en asuntos penales.

Desde esta nueva perspectiva, el Estado ya no tutela al que no tiene, no puede, el incapaz que podría devenir en peligroso, sino que dispone, con este marco legal, que se debe restituir allí donde se ha violado, garantizar y proteger con Políticas Públicas universales los derechos que la ley reconoce a todos los niños, y adolescentes en tanto ciudadanos argentinos.

La nueva regulación nacional vigente delinea un sistema de protección que involucra a múltiples actores. Enuncia que las Políticas de la niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas: a) fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de los niños y adolescentes, b) descentralización de los organismos c) gestión asociada con la sociedad civil d) promoción de redes intersectoriales barriales, e) propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos promulgados. (Ley N° 26061, art. 4).

También explicita la responsabilidad indelegable de los organismos del Estado para establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. (art.5)

Sobre la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos (Título III, art. 32) dispone que el sistema debe contar con los siguientes medios:

- a) Políticas, planes y programas de protección de derechos,
- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;
- c) Recursos económicos
- d) Procedimientos
- e) Medidas de Protección de Derechos
- f) Medidas de Protección excepcional de Derechos

Las medidas de protección establecen que serán tomadas cuando los derechos o garantías de uno o varios niños/as y adolescentes considerados individualmente y consagrados en la

## **Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas Prácticas para una Nueva Perspectiva**

ley se comprueben amenazados o violados. Y tienen como objetivo *preservarlos, restituirlos, o reparar* sus consecuencias. (art. 33)

### **Para reflexionar sobre lógicas y prácticas**

Encontramos, entonces, importantes avances en el terreno del discurso. Al decir de Guemureman (2008) “en el ámbito discursivo ya nadie discute, el carácter de sujeto de derecho de los niños y adolescentes...”.

Estos avances son posibles gracias a una conjunción de factores:

Avances teóricos, que aportan herramientas para comprender los procesos de construcción de subjetividad de la niñez, y conjuntamente, todo el proceso de ruptura que produce la Convención Internacional sobre los derechos del Niño (C.I.D.N) al introducir el concepto de sujeto de derechos en contraposición al de objeto de protección de la figura del Patronato.

Dichos avances teóricos no se dan sólo en el campo específico de la infancia, sino también, en lo que respecta a la enunciación de las Políticas Públicas. “Actualmente, en el marco de los gobiernos democráticos, el avance del conocimiento sobre las situaciones de pobreza y la profesionalización de la temática aportan un discurso valorativo y técnico más sofisticado. Es impensable que no figure en la retórica de las políticas sociales, sea cual fuere la escala de impacto del programa o proyecto que se postule, la direccionalidad hacia la construcción de una ciudadanía plena”. (CARDARELLI, M; ROSENFELD, M 2000:24)

Si bien se constatan, cambios en los modos de dar respuestas desde el Estado a las diferentes manifestaciones de la cuestión social, los mismos se producen en medio de un proceso de disociación entre el discurso y los efectos de las Políticas Sociales, las que se distancian enormemente de la construcción de “ciudadanía plena”. Las acciones dirigidas hacia la infancia no quedan exentas de esta disociación. Por lo tanto encontramos una brecha entre los enunciados y la realidad que viven los niñ@s en la actualidad.

Volvemos a Guemureman completando su frase anterior: “...pero las prácticas están colonizadas por el discurso de la moral y de la minoridad”.

En este punto queremos detenernos. Es evidente que las condiciones enumeradas anteriormente han producido cuestionamientos, interpelaciones a las prácticas tutelares y de control social. Cuántas discusiones en los equipos de trabajo se han generado en torno a “no judicializar”, “no institucionalizar”.

Cuántos profesionales interpelan sus prácticas y producen propuestas innovadoras y alternativas en cuanto al trabajo con niñ@s. Ahora bien, cuál es el punto de quiebre que impide que estas prácticas se estructuren como nuevas modalidades de intervención, que rompa el marco delimitado por la legalidad que le dio la Ley de Patronato.

Treinta años, ya sabemos que no pasan en vano, deseamos destacar que aquéllos han producido una determinada socialización y tecnologías de subjetivación que impiden a los profesionales adecuarse a una lógica y práctica diferente: burocratizadamente siguen apostando a lo antiguo sin tomar nota de que el registro se ha modificado sustancialmente.

## **Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas Prácticas para una Nueva Perspectiva**

Burocracia, en donde el mal se hace sin pasión según la interesante frase de J.P. Feinmann que consiste en la repetición acrítica de teorías y prácticas.

Lo que se repite es propio del modelo del gerenciamiento social y de la cultura del management que propuso en los 90' la eficiencia al atender la demanda del beneficiario "vulnerable", mediante la reducción de costos.

### **¿De dónde venimos?**

Es necesario repasar brevemente los más de 30 años de políticas neoliberales en nuestro país para hacer comprensible por qué el eje inclusión/exclusión es fundante de múltiples problemáticas que deben ser analizadas y resueltas desde ese marco.

A nivel internacional las políticas de ajuste estructural surgidas del Consenso de Washington en la década del 80' se aplicaron en Argentina en los 90' bajo las dos presidencias sucesivas de C.S. Menem (1989-1999) de forma brusca y acelerada, en comparación con el resto de los países del Cono Sur.

Los ajustes fueron : la Reforma del Estado (descentralización), la Convertibilidad en el tipo de cambio, la Desregulación y apertura del Mercado (desindustrialización, desempleo, flexibilización, precarización), la privatización de Empresas Públicas. Sólo nombraremos éstas. Todo ello en vistas de una Deuda Externa imparable y en nombre de una "modernización subordinada y excluyente" al decir de A. Argumedo (2006:304) que produjo "...el incremento de una *población excedente absoluta* empujada hacia conductas sociales de desesperación por el "látigo del hambre" y la carencia de un porvenir".

Como consecuencia de la descentralización del Estado deviene importante lo territorial en vistas de aplicar Políticas Sociales focalizadas para gestionar necesidades básicas insatisfechas. Dichas políticas se dirigen a circunscribir poblaciones objetivo sobre las que se interviene, a las que se las adjetiva con algún atributo estigmatizante, condensado en el término vulnerabilidad, eufemismo de desigualdad social.

El interrogante para nosotros es cómo lograr mayor inclusión social en nuestras latitudes tan desiguales y con déficit de ciudadanía. Rubén Lo Vuolo (1995:23) nos indica que "El adjetivo ciudadano también ilustra un método de superar la exclusión : rescatando los valores de la ciudadanía en la construcción de las Políticas Públicas y...su intención de favorecer la integración social...". Debemos puntualizar que la ciudadanía social se basa en derechos universales que deben compartir todos y cada uno de los miembros del Estado Nación y se refiere a la posesión de un nivel de vida mínimo, de bienestar y de seguridad económica para una cultura dada (Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Retomando a Lo Vuolo (1995:37) "la universalidad toma los valores comunes que hacen a la comunidad, en cambio la focalización...crea subcomunidades, normatiza lo diferente, genera una dependencia entre beneficiario y política".

### **¿A dónde llegamos?**

Se hace necesario entonces, revisar las Políticas Públicas.

Para Michel Autés (2004: 17), las Políticas Públicas, en el campo de lo social, trabajan con conjuntos que generan problematizaciones (representaciones) y a la vez proyectos y

## Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Antiguas Prácticas para una Nueva Perspectiva

estrategias de acción. Y al respecto nos dice que cada década permite diferenciar esta representación, según el concepto ordenador que se impone, así en los '50, se habla de "individuos asociales", en los '60 de "inadaptados", en los '70, de "discapacitados", y es recién al final de esta década cuando el individuo deja de ser el centro, lo que permite que surjan temas tales como pobreza, precariedad y exclusión.

Tomamos de este mismo autor la idea de que en las sociedades modernas, con el objetivo de regular -no resolver- la tensión entre la economía de mercado y la soberanía política, se inventa, en la protección social, vínculos, ficciones, maneras de pensar y problematizar, y al mismo tiempo tecnología, dispositivos. Le asigna una importancia especial a como el lenguaje da forma a la realidad: "...para que las cosas tengan sentido, y si queremos accionar, debemos primero nombrar... La exclusión es una palabra que sirve para designar cosas que no lo tienen [sentido].\* Eso es lo dramático". Ya que "...las denominaciones [en lo social] caen siempre sobre las disfunciones y los márgenes".

En el recorrido analítico de las Políticas Públicas dirigidas a la infancia, los desarrollos de Monique Sassié (2004:99), nos aporta, en el campo teórico-metodológico la posibilidad de elaborar reflexivamente algunas respuestas. Señalamos que no basta una ley para que exista el niño como sujeto de derecho, ya que lo que se constata, en el terreno de aquellas, es la puesta en marcha de toda una gama de dispositivos de urgencia o de emergencia, concebidos a partir de analizar la situación de una gran parte de los niños desamparados, creándose con el devenir del tiempo, una confusión semántica entre desamparo, gravedad y urgencia.

En este contexto de confusión, surge la idea de acción humanitaria fundada en el sentimiento de lo insoportable: es insoportable ver niños pidiendo, durmiendo en la calle, comiendo basura, en fin, es la insoportable visión del desamparo, transmitida y ampliada de particular manera por los medios de comunicación.

Se recrean entonces, acciones destinadas a intervenir rápidamente -lo que no es necesario- para eliminar el problema -lo que no es obligatorio- pero no para actuar sobre las causas, sino para el tratamiento de los efectos visibles.

Se vela de esta manera la posibilidad de entender que una sociedad puede también desamparar y hasta matar. Si bien la Política Pública identifica a quien tiene una dificultad, no lo hace en tanto sujeto que tiene derecho sobre su vida, sino para controlarlo.

La acción social ha sido fundada históricamente en dos dogmas: que la persona en dificultad tenga una **demanda** dirigida a un servicio y un **proyecto**. La intervención se convierte en acciones dirigidas a los que **no demandan y no tienen proyectos**, como si esto fuera posible.

Aparecen entonces nuevas condiciones de acción en las políticas públicas, sobre las que se fundan estos dispositivos dirigidos y focalizados para estos sectores poblacionales, que si bien se basan en "...un derecho incondicional a la asistencia..." forman una "clientela...que reclama el derecho de entrada basado en la urgencia en que se encuentra... pero que cuando se reflexiona sobre los medios para salir de la misma, se encuentra que no se hace nada para que esto sea posible" (SASSIÉ 2004:99).

---

\* El agregado es nuestro.

**Acerca de los practicantes: lo que pasa es que...**

Tal es a nuestro parecer, la problemática de estos sistemas de prestaciones, recorrido que puede resolver, en parte, la pobreza monetaria, pero deja intacta la cuestión de la integración, del lazo social, en fin de la entrada de todos los actores.

En sus acciones cotidianas, los practicantes, buscan obsesivamente la proximidad espacial y relacional con estas personas, porque se las identifica como carentes de vínculos o con lo que fuere: hipótesis nada verificable. El trabajo se orienta entonces a que cada cual tenga una identidad y un lugar.

Estos dispositivos creados para responder a la urgencia y que se encarnan en acciones concretas, no tienen la preocupación de ampliar los derechos, sino, hacer soportable las dificultades para las personas involucradas y para el resto de la sociedad.

Como el dispositivo se plantea como un fin en sí mismo, nadie puede salir por propia iniciativa, se es prisionero del dispositivo, independientemente de la calidad del servicio y de los profesionales implicados.

Queda así anulada la posibilidad de interrogar la creencia imaginaria de los dispositivos para tratar sin demora tamaño problema.

Para continuar con esta *ignorancia*, se inventan interminablemente nuevas legitimidades, ejemplo de esto es el concepto de “itinerario de inserción”. Concepto peligroso si los hay, pues implica que la persona entra en mecanismos que se imbrican unos a otros para acceder finalmente a un último que consagra el éxito o fracaso de la inserción. Estos mecanismos aislados, constituyen sistemas de protección que generan más aislamientos, generando problemas, más que soluciones.

Se abre así, el interrogante de si los conceptos están contruidos a priori, y son herramientas de trabajo, o por el contrario, vienen a dar contenidos, a posteriori, a ciertas imposibilidades: a conferir sentido a ciertos dispositivos que deben seguir funcionando para dar cabida a los comportamientos profesionales, que, vistos desde fuera, acaban mostrando que *la inserción tiene que merecerse*.

El efecto logrado es que se antepone la estructura de trabajo de los profesionales en lugar de la preocupación por el sujeto, cabe preguntarse entonces, si estas construcciones no tienen por finalidad conciente o inconcientemente el ocultamiento de las causas y las consecuencias, para operar sobre los efectos, haciéndolos soportables. Pero como ocurre con el síntoma, su desaparición no significa necesariamente la cura.

Los beneficiarios, sin duda, encuentran en los dispositivos ciertos puntos de referencia y reparo, se estabilizan yendo de dispositivo en dispositivo, pero sin adherirse a nada por sí mismos. El recorrido pasa a ser tal, que permite esperar. Así los dispositivos no están armados para encontrar **soluciones radicales**, sino que la idea que los mantiene es la de **organizar la espera**, confiando en que vendrán tiempos mejores, o que los niños y niñas crezcan y, dejen de serlo.

### **¿De qué se trata?**

Pensar Políticas para la niñez a la luz de la nueva Ley es ubicar el estatuto del sujeto a la que van dirigidas, esto es, un sujeto de derecho. En consecuencia, deberían aportar significaciones otorgando nuevos sentidos que den cuenta de las mutaciones en el escenario en que crecieron las generaciones de las últimas décadas.

La Ley 26.061, al colocar la centralidad en la protección de derechos, antes que en su garantía y restitución, marca una nueva lógica en la intervenciones del Estado, esto es en la elaboración de Políticas Públicas, las que deberán ordenar intervenciones antes que se verifiquen situaciones que obliguen a garantizar o restituir allí donde se han violado. Bajo esta nueva lógica las políticas deben ser para todo el universo de la infancia, en su heterogeneidad.

La problematización que se sugiere, no refiere a la ley, sino a las instituciones, organismos y agentes con sus prácticas específicas que resisten la nueva concepción (voluntarismo-omisión -repetición-confusión en las responsabilidades).

Sostener, en los actuales contextos político-económicos, Políticas Sociales focalizadas y fragmentarias no sólo conduce a la repetición de antiguas prácticas, con nuevos nombres y actores, sino más grave aún, sólo se permite la tramitación del transcurso de la infancia sin poder generar un futuro inclusivo para los niños, niñas y adolescentes a las que van dirigidas.

### **Bibliografía**

- ARGUMEDO, A. (2006). *Los silencios y las voces en América Latina*. Buenos Aires. Ediciones del Pensamiento Nacional. Pág. 304.
- AUTÉS, M. (2004) “Tres formas de desligaduras”. En KARZ, S (coord) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona. Gedisa. Pág. 33-36
- BELOFF, M (2004) *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires. Editores del Puerto. Pág. 6-8
- BUSTELO, E (2007). *El recreo de la Infancia*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno. Pág. 130
- CARDARELLI, G; M, ROSENFED (2000) “Con las mejores intenciones”. En DUSCHATZKY, S, (comp.) *Tutelados y Asistidos*. Buenos Aires. Paidós Tramas Sociales. Pág. 23-68.
- GUEMUREMAN S (2008) Conferencia desarrollada en las “Jornadas preparatorias del II Simposium Internacional “Infancia, Educación, Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”. Rosario, Facultad de Psicología UNR, 10 de octubre de 2008.
- LO VUOLO, R. Y OTROS (1995). *Contra la exclusión*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Pág. 23-37.
- MUSA, L (2006), “La dimensión política de la ley 26061” en GARCÍA MENDEZ, E (comp.) *Protección Integral de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la ley 26061*. Buenos Aires. Fundación Sur y Editores del Puerto. Pág. 1-13
- SASSIER, M (2004). “La exclusión no existe, yo la encontré”. En KARZ, S (coord) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona. Gedisa. Pág. 87- 104.