

*2. Formas de la
“integralidad”
en el campo de
la protección de
niños, niñas y
adolescentes: el caso
interamericano en
perspectiva histórica*

SOLEDAD ROJAS NOVOA (UBA-FFyL-ICA/CONICET)

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, la Convención de los Derechos del Niño recoge una serie de principios establecidos por la comunidad internacional sobre el bienestar infantil, los cuales devienen aplicables a través de su interpretación y volcamiento en el diseño de políticas públicas y reformas legislativas nacionales. Este documento es altamente valorado a nivel internacional, pues logró la inédita tarea de generar acuerdos y articular sistemas de protección tremendamente diversos bajo principios transversales.¹ Se trata de un instrumento jurídico que introduce un novedoso consenso al contemplar el *conjunto universal de la infancia y no solo al menor abandonado-delincente*, como hacían las legislaciones que le preceden. En este sentido, tal como sintetiza el trabajo del jurista Emilio García Méndez (1997), la Convención permite

1. Es importante mencionar que este modelo de protección se sostiene también en otros instrumentos, como son las *Reglas de Beijing* (1985), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990) y las *Directrices de Riadh* (1990). En este trabajo se reconoce la potencia de la Convención para articular y dar circulación a ese conjunto de lineamientos.

materializar el tránsito del “menor” como “objeto de la compasión-represión” hacia los niños, niñas y adolescentes como “sujetos plenos de derechos”, introduciendo una serie de transformaciones políticas y legislativas organizadas en lo que hoy conocemos como la “doctrina integral de derechos de niños, niñas y adolescentes”. A grandes rasgos, esta doctrina busca garantizar su protección poniendo en relación tres derechos fundamentales: a ser sujetos de derechos, a la protección especial en tanto personas menores de edad y a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral. Con ello, atrás quedaba el llamado “paradigma tutelar”, centrado directamente en el niño, niña o adolescente, considerado “desprotegido” o “desviado” desde una óptica fragmentaria que lo despoja de su condición social y subjetiva, favoreciendo acciones estatales asistencialistas y tendientes a la judicialización.

Con motivo de la conmemoración de los treinta años de la Convención, en este artículo propongo tomar distancia de esta lectura normativa que enfatiza en las rupturas y subraya un antes y un después de su sanción, para explorar, en cambio, desde una perspectiva histórica, la complejidad de tramas en que se inscribe este tratado internacional. Se trata de una invitación a problematizar la rígida separación entre uno y otro paradigma —el tutelar y el de la protección integral—, explorando los sentidos que ellos condensan, los cuales, desde mi perspectiva, antes que encontrar contornos rígidos, más bien conviven y se superponen. Concretamente, en base al análisis realizado en una investigación mayor,² en este artículo tomo el

2. Se trata de mi tesis doctoral titulada *La protección de la Infancia en América: una problematización histórica del presente. El caso del Instituto Interamericano del*

caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes para indagar en diversas formas en que la noción de “integralidad” emerge históricamente en el circuito que su gestión nuclea. Fundado en 1927 como un centro de estudios, documentación y propaganda, este Instituto es el actual Organismo Especializado en infancia de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tal como veremos en detalle más adelante, se trata de una plataforma de debates con gran representatividad entre los Estados americanos durante el siglo XX, cuya vasta y compleja trayectoria se presta como un caso fructífero para identificar y analizar la variabilidad histórica de nociones contemporáneas relativas al campo de protección infantil, entre ellas, la de “integralidad”. En este sentido, la compleja conexión de procesos históricos que componen y sostienen la trayectoria del Instituto aquí se transforman en “huellas de formulaciones pasadas” (Aguilar, 2014), que propongo rastrear con el objetivo de comprender en qué medida y de qué maneras ellas han pervivido, resignificadas y resituadas, en los procesos de construcción y estabilización de los distintos modos de problematizar la infancia en la región.

Para hacer este ejercicio, el texto se organiza en tres partes: en primer lugar, describo el campo de estudios en el que se inscribe este trabajo, considerando en particular la riqueza de la perspectiva histórica para problematizar la Convención y el modelo de protección que ella inaugura. En segundo lugar, contextualizo al Instituto Inte-

Niño, la Niña y Adolescentes (1916-1989), inscrita en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires y el Laboratorio de Cambio Social y Político de la Universidad de París 7. Esta investigación tuvo como objetivo comprender los procesos de construcción de la protección de la infancia como problema social en América a partir del caso del Instituto, indagando en los componentes institucionales, disciplinarios y políticos de su gestión.

americano del Niño, la Niña y Adolescentes como superficie de análisis, dando cuenta de las fuentes y el periodo estudiado. En tercer lugar, presento algunas formas en que la noción de “integralidad” ha sido incorporada en los debates sobre el bienestar de las infancias regionales que se dieron históricamente en el marco del Instituto. Las reflexiones finales dejan abiertas algunas interrogantes sobre las posibilidades de pensar la noción de “integralidad” en su condición polivalente, procurando atender a la diversidad de sentidos que ella condensa y, con ello, complejizar las prácticas y representaciones que hacen a la protección de las infancias hoy en día.

LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UN CAMPO DE ESTUDIOS

El 20 de noviembre de 1989 fue aprobada por las Naciones Unidas la Convención Internacional de los Derechos del Niño, el primer tratado relativo a la infancia cuyo cumplimiento puede ser exigido jurídicamente a los Estados que lo suscriban. Su aparición materializó tanto el anhelo de crear un lenguaje homologable entre los Estados como la posibilidad de establecer un imaginario compartido para guiar sus procesos de reforma legislativa. De manera amplia, la Convención prometía promover un nuevo esquema de pensamiento en el campo de la infancia, dejándose perfilar como una herramienta para derrotar, cultural y materialmente, aquellos viejos modelos que situaban a niños, niñas y adolescentes como objeto de protección para posicionarlos, en cambio, como sujetos de derecho. En este sentido, la Convención parecía tener el poder de determinar una “nueva y única” forma para pensar la infancia (Luciani, 2010), haciendo emerger con ello una “nueva generación” de prácticas, actores y disciplinas

que hacían el recambio de aquellas “contaminadas” con la antigua cultura tutelar (Schuch, 2012).

En menos de un año, veinte países ya la habían firmado, todos los Estados americanos, salvo Estados Unidos, también lo hicieron, transformándola en el tratado internacional más amplia y rápidamente ratificado. Así, la Convención fue situada como un “punto cúlmine” para el reconocimiento de estos derechos, representando el anhelado arribo a un consenso internacional para que los Estados y organismos internacionales se hagan responsables de ese reconocimiento. Se trata, en definitiva, de un proceso que ha permitido hablar de “un antes y un después” en el movimiento internacional de protección de la infancia. Diversos estudios especializados han avanzado en el análisis de ese parteaguas que representa la Convención (Beloff, 1999; García Méndez, 1997). Se trata de grandes aportes en el campo de las políticas de protección, los cuales han abonado a los procesos de ampliación de derechos, potenciando la reflexión en torno a las reconfiguraciones que asume la tutela de la infancia en el marco de este nuevo régimen. No obstante, siguiendo el análisis de Agustín Barna (2011), es posible pensar que, más allá de sus indiscutibles aportes, una lectura sesgada desde esta perspectiva podría llevar a considerar los beneficios de la Convención como irrefutables –dando lugar a comprensiones lineales y homogéneas del fenómeno– o a concentrar el foco en la brecha existente entre el documento universal y las posibilidades concretas y efectivas de dar cumplimiento a sus enunciados en los contextos locales –habilitando interpretaciones binarias que evalúan lo superado/no superado, lo cumplido/no cumplido–.

Desde otra perspectiva, el análisis del campo de protección de la infancia podría enfocarse en términos de las sucesivas transformacio-

nes del “discurso de verdad” (Foucault, 1997) que distintos saberes fueron construyendo sobre la infancia y la familia o las contradicciones inherentes a las distintas generaciones de actores implicados en esas transformaciones. Tal como plantean Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y Carolina Zapiola (2011), esta línea de investigación permitiría avanzar en la comprensión de las razones, racionalizaciones y condiciones sociales que posibilitaron la perdurabilidad de las nociones y categorías que sirvieron para definirlos, clasificarlos y tratarlos en primera instancia. En esta línea, existe una serie de trabajos que permiten relativizar las trayectorias problematizadas en base a hitos, como sería la Convención, y así complejizar el análisis de las reconfiguraciones asumidas por la tutela de la infancia en el marco de este nuevo escenario (Barna, 2011, 2012; Fass, 2011; Grinberg, 2013; Llobet, 2011; Pupavac, 2001; Villalta, 2005, 2010, 2013). En un ejercicio desnaturalizador, estos trabajos muestran la necesidad de entender la doctrina de derechos de la infancia y la adolescencia como un producto histórico singular, anclado en un contexto determinado y signado por relaciones de poder específicas. Al mismo tiempo, son investigaciones que invitan a reflexionar en torno a la complejidad social que se despliega en la gestión de la infancia, en la medida que ella se encuentra atravesada por diversas normativas globales, leyes nacionales, aparatos estatales y locales, organismos transnacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, medios de comunicación y, por supuesto, los mismos niños, niñas y adolescentes, sujetos de derecho, y sus familias. Se trata de una perspectiva crítica dentro del campo de estudios sobre la infancia, la cual se organiza alrededor de los procesos de conformación social, política y económica de la idea del estatuto dife-

rencial de la infancia, así como de los procesos de consagración de la noción de “necesidades” infantiles. Dicha perspectiva se basa en dos supuestos centrales: primero, que la infancia no puede ser pensada como un “descriptor apromblemático” de una fase natural del desarrollo humano, pues se trata de una expresión cultural particular, histórica, políticamente contingente y sujeta a cambios. Segundo, que los modos de acción respecto de niños y niñas no son inocuos, sino que moldean directamente esa experiencia infantil, así como su involucramiento con el mundo adulto (Cosse et al., 2011). En definitiva, tal como plantea el fundamental trabajo de Philippe Ariès (1960), cada sociedad y cada época otorga a sus infancias una relevancia, expectativas y sentimientos particulares.

El esfuerzo por problematizar la noción de “integralidad” en el campo de protección de niños, niñas y adolescentes a partir del caso del Instituto que inspira a este trabajo se inscribe en esta perspectiva crítica. El análisis parte del supuesto de que la versión contemporánea de este campo es una sedimentación de diversos procesos de construcción de categorías que la semantizan, y que las formas que toma la retórica de derechos a partir de la Convención, así como las prácticas estatales y sociales que le son acordadas, son producto –ni acabado, ni completo– de largos procesos en los que una diversidad de actores e instituciones reclamaron legitimidad para intervenir, buscando imponer sus posturas en relación con lo que se entiende como una “infancia deseable”, en distintos momentos históricos (Villalta, 2013). El recurso a la historia así entendida anima a la revisión de los procesos históricos y sociales, y enseña cómo se fue moldeando, tensiones y disputas mediante, aquello que hoy día se nos presenta como evidente, en este caso, el modelo integral de protección de derechos.

En el marco de la investigación mayor en la cual, decía, se enmarca este artículo, esta perspectiva metodológica se inscribe en los planteos de Robert Castel (1994, 1997), para quien el presente no es solamente lo contemporáneo, sino más bien un “efecto de herencia” y el resultado de una serie de transformaciones que habría que reconstruir para comprender qué es lo inédito hoy en día. Tal ejercicio supone hacer una *historia del presente*, es decir, “reactivar la carga de pasado presente en el presente”. El presente se entiende como un reflejo de la conjunción de elementos heredados del pasado e innovaciones actuales, de tal manera que nuestra comprensión de la estructura actual depende de las series en sus transformaciones previas. Con esto se asume que el presente sostiene un peso que viene del pasado y que la tarea es traer ese pasado para comprender sus ramificaciones actuales. Esto no quiere decir que el pasado se repita, sino que el presente se juega sobre la base de su legado.

Como había adelantado, el esfuerzo es alejarse de los análisis que buscan reproducir los pasos dados en vistas de la madurez o el progreso de los esfuerzos (Castel, 1994), o aquellos que tienden a producir constructos herméticos que devienen ajenos al análisis crítico (Barna, 2012). Propongo, entonces, recurrir a la perspectiva histórica sobre el supuesto de que los usos que han sido dados a la noción de “integralidad” no son homogéneos, en la medida que están profundamente anclados en los actores, las instituciones y los intereses políticos y económicos, que los actualizan en condiciones histórica y geográficamente situadas. En este caso, ese “anclaje” es la trayectoria del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, cuyas particularidades –así como algunos aspectos teórico-metodológicos que posibilitan su análisis– se definen en el siguiente apartado.

EL CASO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y ADOLESCENTES

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes es, desde 1949, el Organismo Especializado en infancia de la OEA. Fue fundado en Montevideo en 1927 como un centro de estudio, documentación, consulta y propaganda, dedicado específicamente a los saberes sobre la infancia en América. Surgió como iniciativa de un grupo de científicos y profesionales de distintos países de la región que, si bien pertenecían a espacios ideológicos y disciplinarios diversos, consideraron necesaria su coordinación para generar un "mapa de conocimiento" sobre la "infancia americana". Inaugurado por representantes de diez Estados americanos,³ la principal preocupación en los primeros años fue motorizar el intercambio de conocimiento en torno a los problemas que venían configurándose en sus diversas realidades locales, así como a las medidas que se tomaban para hacerles frente. En palabras de su fundador, el célebre pediatra uruguayo Luis Morquio:

Todos los que hemos tenido que preparar Congresos o reuniones internacionales o solicitar datos para trabajos o estudios determinados, hemos sentido toda la significación de este serio inconveniente en el intercambio de nuestras relaciones intelectuales. La verdad es que vivimos ignorándonos, sin saber exactamente la posición real de cada país en materia de protección a la infancia. Todo esto nos indica la conveniencia de tener un centro de referencia adonde acudir cuando sea necesario conocer los elementos indispensables o datos particulares en la vida

3. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, EE.UU., Perú, Uruguay y Venezuela.

del niño en los países de América; donde se consignen estadísticas, las instituciones y organismos, las leyes y reglamentos, etc., que permitan conocerlos, para compararnos, para estimularnos en una obra de colaboración, de acercamiento y de propaganda (Morquío, 1927: 47-48).

Para abordar esta tarea, una de las herramientas privilegiadas del Instituto fue la publicación de un Boletín, su medio de difusión regular, con tiraje trimestral desde 1927 hasta la fecha, y que tiene como objetivo central la divulgación de la amplia variedad de información que el organismo se encarga de recopilar.⁴ De alguna manera, esta publicación encarna uno de los objetivos fundamentales del Instituto que es, justamente, sistematizar y difundir información. Coherente con ese objetivo, en un primer momento se trató de una plataforma de estudios descriptivos, informativos o estadísticos, cuya intención era configurar un panorama general de la realidad de las infancias locales en la región, así como compartir experiencias y modelos de las incipientes medidas de intervención (leyes, órganos estatales especializados, tipos de centros materno-infantiles, escuelas, comedores, juzgados, etc.). Más tarde, pueden rastrearse algunos debates entre profesionales, tanto a nivel disciplinario como político, así como también se observa una posición más activa de parte de la Dirección del Instituto, la cual, a partir de la década de 1950 incorporó una Editorial en cada número del Boletín, intentando plasmar un posicionamiento institucional frente a lo que allí se publicaba.

4. Por razones de estabilidad interna del Organismo, esta publicación tuvo lagunas importantes en los años 1990-2000. En junio de 2016 hubo un relanzamiento de la revista en una línea editorial similar a la inicial y con tiraje de dos números por año. Disponibles en <http://iin.oea.org/boletines.html>

Dado su contenido y el lenguaje utilizado, es posible pensar que el Boletín se dirige principalmente a los pares de quienes escriben –científicos, políticos y profesionales diversos–. Ellos serían los representantes de las ideas que ahí circulan en las distintas instituciones y sistemas de protección locales. El documento transita, en general, a modo de intercambio con otras revistas o como donación por intermedio de los representantes de los Estados, que deben difundirlo en las instituciones pertinentes, haciéndolos llegar a esos pares.

En opinión de Anne Emmanuelle Birn (2006), este Boletín resultó ser uno de los diarios de mayor circulación internacional por esos años, y permitió a diversos científicos e investigadores publicar y compartir sus avances. En efecto, las producciones que circularon en el Boletín fueron tomando valor en los distintos momentos históricos, produciendo o reforzando ciertas pertenencias y posiciones en el circuito. En este sentido, el Boletín fue capaz de *hacer existir* a los participantes del circuito, ya sea validando sus aportes en relación con las categorías vigentes, o distinguiendo a algunos de ellos positivamente por una contribución reconocida por el grupo, así como también consolidando su presencia en varias latitudes, gracias a sus alcances internacionales.⁵

En el marco de la investigación mayor en la cual se inscribe este artículo, he realizado un extenso trabajo de relevamiento, sistematización y análisis de estos boletines en el periodo comprendido entre

5. En el trabajo con los boletines, estos ejercicios se hacen visibles en una serie de "operaciones sociales" en el sentido que Bourdieu (2002) nos ha propuesto, por ejemplo, de selección –qué se publica, qué se traduce–, de marca –quién te presenta, quién te valida en el circuito– o de lectura –quién lee–, a las que ha sido necesario atender para explorar los sentidos que interesan a este trabajo.

1927 y 1989, es decir, entre la fundación del Instituto y la aprobación de la Convención.⁶ De acuerdo con este análisis, sostengo que las prácticas y representaciones que circularon entre sus páginas alcanzaron legitimidad en la medida que habilitaron la inteligibilidad –y por tanto la construcción– de comportamientos, procesos y valores que fueron validados como objetos de pensamiento y acción. Por lo mismo, la lectura de estos documentos no busca ser exhaustiva ni reproducir literalmente las versiones del mundo que ellos ofrecen, sino que se concentra en sus posibles verdades como “producciones sociales” y como “campos de tensión”. En este sentido, entiendo estos textos como *artefactos con pretensión de gobierno*, es decir, que se inscriben en una serie de intentos por estructurar el campo posible de acción de los otros, a partir de ciertos ideales, valores, aspiraciones, discursos, saberes (Foucault, 2006). En efecto, si los consideramos como discursos prescriptivos, ellos no constituyen un reflejo de las prácticas de cuidado familiares ni de las prácticas de gobierno, sino

6. Puede resultar esclarecedor mencionar que la investigación mayor de la cual se desprende este artículo comprende un período de estudio que va desde 1916 a 1989, dividido en cuatro subperíodos: desde el Primer Congreso Panamericano del Niño, celebrado en 1916, considerando como *antecedentes* los primeros anudamientos que hicieron de la protección de la infancia un objeto de interés para ciertos grupos en América, en cuyos intersticios anidaban las condiciones de posibilidad para la fundación del Instituto en 1927. Entonces comienza un segundo subperíodo, caracterizado por los primeros esfuerzos de estabilización del Instituto y que entiendo como su *período autónomo*, en la medida que abarca tanto las decisiones institucionales como las prioridades programáticas que se establecen antes de firmar el Acuerdo de anexión a la OEA, en 1949. La posición del Instituto como *Organismo Especializado* del Sistema Interamericano inaugura un nuevo modelo de gestión, determinado por la expansión y tecnificación de sus responsabilidades, redes y objetivos. El cuarto subperíodo coincide con la *década de 1980*, caracterizada por la acción del Instituto frente a la masiva crisis económica en la región, cuyas particularidades imprimieron profundas transformaciones institucionales y programáticas, y termina en 1989, con la aprobación de la Convención.

que son modelos que nos permiten vislumbrar lo que se entretejió como un “deber ser” respecto de la infancia y sus modos de gobierno. Sobre esta base, sostengo que el análisis de la trayectoria del Instituto resulta fructífero en cuanto permite conocer, primero, ciertas especificidades institucionales en el campo de lo infantil –sus funciones, procedimientos, presupuestos, límites de intervención–; segundo, las múltiples relaciones, negociaciones y disputas que protagonizan los actores que forman parte del doble proceso de profesionalización y de circulación de saberes especializados en ese campo; tercero, la emergencia de categorías y formas de intelección e interpretación específicas para las realidades de niños, niñas y adolescentes y sus familias. Estos componentes se encuentran a la base del esfuerzo por organizar analíticamente los matices que adquiere la categoría de “integralidad” en el marco de la gestión del Instituto, atendiendo a los condicionantes sociohistóricos que han determinado sus usos en ese marco.

FORMAS DE LA “INTEGRALIDAD” DEL MODELO DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN EL CIRCUITO INTERAMERICANO

Fundado en 1927, el Instituto ya tenía 62 años de trayectoria cuando la Convención fue aprobada. Habiendo participado en carácter de observador de los debates y de diversas manifestaciones de interés para que este documento fuera ratificado, la Dirección del Instituto no se abstuvo de la efervescencia suscitada por la firma del documento y lo incorporó inmediatamente como eje rector de su marco normativo de referencia. Este entusiasmo quedó plasmado de manera explícita en su Boletín de julio de 1990, donde diversos colaboradores del mismo Instituto, así como de UNICEF, y diversos juristas especializados de

los Estados americanos discutieron acerca de las características de la Convención y del papel que ella podría jugar en las legislaciones americanas. Tal como se consigna en el editorial de este número, redactada por el entonces Secretario General de la OEA, João Baena Soares (1990), se trata de trabajos que alertaron respecto de la necesidad de “complementar” los esfuerzos que culminaron con la aprobación de la Convención con una “adecuada promoción” en los contextos nacionales, para que ella finalmente se concretara en políticas y acciones de los gobiernos. Respondiendo a este mandato, y en continuidad con el rol asumido desde su anexión a la OEA, el Instituto se dedica desde entonces a desarrollar mecanismos y herramientas que apoyen a los Estados americanos, tanto en el establecimiento de estrategias y acciones para la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como en sus tareas de seguimiento, incidencia y monitoreo del cumplimiento de esos derechos.

En ese mismo boletín, Teresa Albanez (1990) –entonces directora regional de UNICEF– enumera con entusiasmo las novedades que introduce la Convención: que su cumplimiento pueda ser exigido jurídicamente a los países que la ratifiquen; que niños y niñas sean considerados como sujetos activos, con capacidad de expresión y participación; que las hasta aquí dispersas normas relativas a la protección de la infancia y la adolescencia encuentren un espacio de síntesis; que abone a los esfuerzos por establecer las responsabilidades del Estado en la protección de niños y niñas para que no se trate de una práctica de caridad o solidaria; que la preocupación social por la infancia se instale en la agenda pública. En ese impulso, la idea de “integralidad” en el marco del Instituto quedó asociada a estas novedades y sirvió para denominar al paradigma que la Convención inauguraba.

Ahora bien, lo que el análisis histórico permite observar es que dicha noción circulaba entre los boletines del Instituto con mucha anterioridad a la Convención, siendo dotada de una multiplicidad de sentidos cuyo análisis resulta una herramienta interesante para comprender el carácter complejo y poroso de los procesos de construcción del campo de protección de la infancia y la adolescencia en la región. Hay que tener en cuenta que dichos procesos se inscriben en una red de prácticas y categorías informada por criterios modernizadores hacia los cuales se orientaron masivamente los proyectos de transformación de las realidades sociales durante todo el siglo XX en América. En ese contexto, tal y como es posible observar en los documentos sistematizados, el Instituto funcionó como un canal privilegiado para los intercambios que articularon de manera determinante los esfuerzos por avanzar en la dirección del progreso y desarrollo de la región con las iniciativas que hacían de la preocupación social por la infancia una de las piezas clave de tales esfuerzos.⁷

En ese rol catalizador, el Instituto promovió una serie de intercambios que pueden esquematizarse, de manera sintética, en términos de un lema que resonó sostenida e insistentemente en gran parte de los debates que nos interesan, según el cual, “la infancia es el futuro de América”. A partir de ese radical y constitutivo anclaje en la idea de futuro, niños, niñas y adolescentes fueron generalmente entendidos por los actores que publican en los boletines como “proyección”, “germen”, “porvenir”: metáfora de la utopía social, definidos finalmente como

7. Para profundizar en la centralidad que alcanzan los idearios de progreso y desarrollo en la articulación de los proyectos de sociedad que gravitaron sobre las concepciones de lo infantil en América a lo largo del siglo XX, ver Rojas (2019).

un objeto inacabado, en falta, en proceso. En definitiva, tomando los términos de Sandra Carli (2002), podemos entender este movimiento como la intervención de los expertos sobre el presente infantil, buscando delimitar el futuro social y transformando, de paso, a la infancia en una *bisagra* que articula pasado, presente y futuro. De otro modo, se planteaba abiertamente el problema del pasaje de un tiempo a otro o, en sus palabras, “la relación entre el presente y el futuro”.

En el caso del Instituto, se trata de un imaginario que, en gran medida, encuentra sus fundamentos en el “enfoque preventivo” que la impronta médico-social fundacional del Organismo buscó difundir acerca de las versiones y los alcances del bienestar infantil en la región.⁸ Conjugando una mirada científica y social, el modelo preventivo condensó una serie de mecanismos diseñados en el esfuerzo por alejarse de las miradas paliativas o represivas para actuar, en cambio, mediante estrategias que controlaran el ambiente en que se desarrollan niños, niñas y adolescentes, con tal de poder predecir, mediante técnicas estandarizadas, su futuro. En síntesis, el objetivo sostenido era conocer de manera minuciosa su contexto de desarrollo y crecimiento para luego calar en las prácticas familiares, produciendo ideales y forjando imaginarios particulares respecto de los modos

8. Cabe señalar que los médicos tienen un protagonismo indiscutible en el Instituto, al menos hasta la década de 1960. Los tres directores de la Dirección General en ese período fueron médicos: Luis Morquio (1927-1935), Roberto Berro (1935-1957) y Víctor Escardó y Anaya (1957-1964). Al mismo tiempo, las estadísticas sobre los documentos publicados en el Boletín muestran que la mitad de ellos trataban sobre temas médico-sociales, teniendo en cuenta la dupla que los médicos establecieron con sus aliadas estratégicas, las asistentes sociales. Se trata de una trama compleja de conformación de un campo experto que excede los objetivos de este trabajo; al respecto, ver Rojas (2018).

cotidianos de vivir. Así lo planteaba Luis Morquio en los primeros años de gestión del Instituto:

La salud y la vida del niño eran apreciadas dentro de conceptos y de prejuicios falsos, hasta que los maravillosos descubrimientos de Pasteur, que han transformado la vida humana, demostraron que la enfermedad, lejos de ser considerada como un accidente fatal e irremediable, obedecía generalmente a causas esencialmente evitables. Y entonces ha surgido esa Protección de la Infancia, moderna, científica, adquiriendo rápidamente un vuelo inmenso, transformando una cuestión limitada, esencialmente médica, en un problema social de mayor trascendencia, señalando deberes, formulando leyes, creando organismos de todas las especies; de ahí todo el movimiento universal de la defensa del niño, que es el más puro exponente de solidaridad humana (Morquio, 1933: 137).

Tal como también han descrito los trabajos de Netto Nunes (2011, 2012), observamos que niños, niñas y adolescentes eran entendidos en este contexto como una superficie moldeable y maleable, o como un espacio en blanco a la espera de ser llenado de contenido, preparado para la vida social, de acuerdo a patrones que por mucho tiempo no se les supusieron como propios. En palabras del médico uruguayo Roberto Berro (1937): “el alma virgen” de niños y niñas necesitaba “orientación, vigilancia, dirección recta” para llegar a ejercer una ciudadanía “dócil” y “accesible”. En este sentido –y con grandes matices, considerando la amplitud histórica y geográfica que abarca este análisis–, es posible observar que las producciones que circulan en el marco del Instituto hicieron de él un catalizador de lo que hoy enten-

demos como “paradigma tutelar”, en cuanto condensaba –compilaba y difundía– sentidos asociados a una infancia “carente” o “incompleta”, en la medida que niños y niñas eran la mayoría de las veces situados como objeto de protección, destinatarios de intervenciones fragmentarias, tutelares y correctivas.

Es por ello que llama la atención la emergencia de la noción de “integralidad” en este contexto. Y no solo su emergencia, sino sobre todo su amplia versatilidad semántica, pues observamos su aparición en un abanico diverso de materias como la atención técnica (Rueda, 1943), la educación (Fournié, 1945; De Macedo, 1953) o la formación de la personalidad (Andrade, 1963), por ejemplo. Entre ellas, quisiera destacar en particular dos de sus formas, pues son significativas por la unanimidad que generaron entre actores y escenarios particularmente relevantes en el circuito del Instituto: por un lado, la “integralidad” como conjunción de saberes, instituciones o niveles de intervención y, por otro, la “integralidad” como articulación económico-social.

Consideremos primero que el movimiento americano de protección de la infancia que se fue articulando en la región a lo largo del siglo XX participó de la creación de un campo con categorías, clasificaciones e intervenciones específicas, reglas y metodologías propias, redes de actores, saberes y disciplinas especializadas, que buscaron asegurar su hegemonía. En ese contexto, el enfoque ideal-cientificista que primó en la gestión del Instituto durante todo el periodo analizado tuvo por resultado, entre otras cosas, que la infancia se fragmentara y compartimentara en las diversas dimensiones que se le adjudicaron como constitutivas –física, biológica, cognitiva, emocional, valórica, moral, psicológica–, con la consecuente generación de una amplia gama de saberes e instituciones especializados. Así, una de

las versiones de la “integralidad” que circula en este campo de análisis apuntó a una tendencia de conjunción entre ellos, expresada en el fomento del diálogo transversal entre disciplinas –sobre el entendido de que era necesario “integrar” esas dimensiones analíticamente compartimentadas en enfoques globales e idealmente pluridisciplinarios–, así como de la coordinación entre estas instituciones diversas –apelando a la necesidad de racionalizar los esfuerzos y sostener un control centralizado de las prácticas–.

Varios de los protagonistas de esta trama se pronunciaron al respecto, concretamente, atendiendo a la demanda del delegado técnico chileno en el Consejo Directivo del Instituto, Guillermo Morales Beltrami, quien, en 1944, solicitó a los miembros del Organismo su opinión personal sobre la “organización integral de la protección de la infancia” en la región. La Redacción del Boletín fue publicando las respuestas de los especialistas que se pronunciaron al respecto.⁹ Por ejemplo, el médico argentino Gregorio Aráoz Alfaro –primer presidente del Consejo Directivo del Instituto– planteaba:

La organización estatal ha de establecer una coordinación permanente y sabia entre los diversos servicios oficiales de la nación, las provincias y los municipios, procurando asegurar la vigencia de los principios directivos y la orientación general, sin herir las tendencias autonómicas locales, que son benéficas porque estimulan poderosa-

9. En general, el término “Redacción del Boletín” refiere a la autoría de los textos publicados desde la Oficina del Instituto, incluyendo editoriales o efemérides, por ejemplo. En este caso, remite a los textos que compilaron las respuestas que los distintos profesionales hicieron llegar a la Oficina para contestar la pregunta de Beltrami.

mente a la acción. ¡Dirección prudente, convicción, asesoramiento, no coerción!” (Redacción, 1944a: 349).

En la misma línea, Roberto Berro –como había mencionado, médico uruguayo, segundo director del Instituto– sostenía:

El niño integralmente considerado, abarca problemas sociales, médicos, pedagógicos, jurídicos, morales y aún espirituales. Las fronteras son extensas y por consiguiente deben cuidarse seriamente las relaciones con las instituciones vecinas. Pero por más empeño que se ponga en el aislamiento, siempre habrá zonas de interferencia, y los conflictos que de aquí podrían derivarse no se eliminarán jamás, avanzando en el límite en uno u otro sentido, sino estableciendo en la ley las cláusulas que permitan las soluciones en armonía” (Redacción, 1944a: 353).

Asimismo, Víctor Escardó y Anaya –como también había mencionado, médico uruguayo, tercer director del Instituto– proponía que la integralidad apunta

a que todas las instituciones que se dediquen a la protección a la infancia deben estar bajo una misma dirección. Ello permitirá aunar esfuerzos, coordinar métodos, evitar superposiciones inútiles, en una palabra, gastando menos dinero, hacer la protección lo más eficiente posible (Redacción, 1944a: 362).

En líneas muy similares se pronunciaron otros actores como Olinto de Oliveira (Redacción, 1944b) –director general del Departamento Nacional da Criança de Brasil-, Katherine Lenroot (Redacción, 1944b)

–jefa del Children’s Bureau de Estados Unidos–, o Ildefonso Ballón (Redacción, 1945) –presidente de la Corte Suprema de Perú–. Por su parte, Emilio Fournié –profesor uruguayo, primer jefe de Oficina del Instituto, mano derecha de Luis Morquio en los inicios del Organismo– hizo un exhaustivo recuento histórico, demostrando que la preocupación por la “integralidad” en la organización de los servicios de protección de la infancia en la región se había manifestado entre los especialistas ya en el Primer Congreso Panamericano del Niño (Buenos Aires, 1916), así como en la VII Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933), donde él mismo, en nombre de Luis Morquio, había sostenido que “el niño no es un hombre en miniatura; su mentalidad no es solo cuantitativamente diferente de la nuestra, sino que lo es también cualitativamente” (Redacción, 1944a: 268), por lo que su protección requiere de un sistema complejo y articulado.

Un análisis mayor de los debates en el circuito del Instituto permite observar que este horizonte que dibuja la idea de “integralidad” entendida como “organización”, “coordinación”, “armonía”, “centralización”, “articulación”, permeó de manera transversal los esfuerzos del Organismo. En ese contexto, la “integralidad” resultó una noción que abona a uno de los objetivos centrales de la gestión del Instituto durante el siglo XX que fue consolidar la *dimensión material* de la protección. Los medios propuestos para alcanzar ese objetivo son diversos, sin embargo, se caracterizaron en buena medida por su mirada autocrática y por el fomento de la centralización de la autoridad, formando parte de los sentidos asociados a una acción estatal asistencialista y tendiente a la judicialización.

La segunda forma que quisiera destacar entre las que adquiere la “integralidad” en el circuito del Instituto se da en el marco de las

políticas distribucionistas ensayadas con mayor o menor intensidad a partir de la década de 1950 en Latinoamérica. En ese contexto, esta noción se vio asociada a la articulación del “desarrollo económico” con el “desarrollo social”, considerando que una “política integral” de protección infantil debía necesariamente conjugar ambas dimensiones. Desde esta perspectiva, la intervención “integral” vendría a responder a las urgencias suscitadas por la preocupación por los “estándares de vida” y los umbrales de pobreza, que plantean que el desarrollo depende de que las familias puedan continuar ejerciendo su “papel protagónico” en la construcción, crecimiento y estabilidad de la sociedad, y siendo el “ambiente natural” para el desarrollo y realización personal de niños y niñas. En último término, las amenazas de desestabilización de los factores socioeconómicos debiesen enfrentarse mediante “políticas integrales” que aseguraran la continuidad de las funciones familiares esenciales: el desarrollo del individuo y la transmisión de valores.

Justamente, en el esfuerzo por potenciar este tipo de políticas se inscribió el tema central del XV Congreso Panamericano del Niño (Montevideo, 1977), el cual trató sobre “La protección integral del menor” y cuyo temario apuntó al “menor marginado”. Como bien sintetiza el trabajo presentado por Rafael Sajón –abogado argentino, entonces director del Instituto– y Ubaldino Calvento –jefe de Asuntos Jurídicos y Sociales del Instituto–, la “marginalidad” podía ser considerada como un fenómeno con múltiples formas –económica, de consumo, educacional, cultural, de acceso– y el debate se situaba en las causas que la explican: la mirada unilateral, que ubica al factor económico como principal condicionante de la marginalidad, y las miradas multidimensionales que consideran las variables de-

mográficas, socioeconómicas, políticas y culturales implicadas en la condición de marginalidad. Situados en esta segunda perspectiva, Sajón y Calvento (1977) plantean que “lo que resulta marginal para una sociedad, puedo no serlo en otra” y, en esa medida, la “protección integral” del “menor” apunta a generar intervenciones considerando justamente el carácter multidimensional del problema.

En esa línea, durante su presentación en la sesión inaugural del Congreso, Sajón había planteado que la integración de esfuerzos era particularmente relevante en el caso de la infancia en estos términos: “Los niños son los grupos más vulnerables de la población de un país. Son los que tienen más precariedad, más necesidades, son incapaces, necesitan ayuda, protección, orientación” (1977: 346), sobre todo cuando no tienen el cuidado de sus familias, entonces el Estado deviene “su pariente” y debe atender integralmente todas sus necesidades, médicas, educativas, sociojurídicas, si no, “¿cómo podrían capacitarse para que puedan ser incorporados al mercado de empleo, para que sean hombres productivos y éticos? (1977: 347). En este sentido, una de las preocupaciones centrales era la distribución de las responsabilidades en relación con las infancias en condición de marginalidad, más aun considerando el escenario socioeconómico particular que impuso la década de 1980 en la región, determinado por la retórica de la “lucha contra la pobreza”, que se acuñó en el marco de esa crisis. Con ello, la noción de “integralidad” se inscribió en el marco de los debates que instalan una doble preocupación: por un lado, el acceso a necesidades mínimas biológicas –cuantificables y con pretendida universalidad– y, por otro, al desarrollo de las capacidades para lidiar con su condición de marginalización. Observamos, entonces, que la noción de “integralidad” en este contexto adhirió a

una amplia gama de debates que se estaban dando en el Instituto, los cuales hicieron circular la idea de una “familia fragilizada” por los embates de la crisis, cuya función socializadora estaba ampliamente “deteriorada”, teniendo como efecto causal y lineal la emergencia de formas particulares de la “infancia en situación irregular”.

Por supuesto, esta presentación de algunas formas que cobra la idea de “integralidad” en el circuito del Instituto está lejos de pretenderse exhaustiva. Tampoco ha sido posible extender el análisis hacia las redes de relaciones en las que se inscriben los actores que a ella refieren. El esfuerzo ha sido más bien de mostrar la forma polisémica de esta noción y sobre todo de considerar su carácter complejo y poroso, pues, como es posible apreciar, en estos debates conviven sentidos que hoy suponemos como antagónicos. En el mismo sentido, se trata de apreciar la versatilidad semántica de la “integralidad” en el campo de protección, reconociendo que no se trata de una sumatoria de sentidos, sino de una multiplicidad de usos cuya comprensión puede resultar productiva en términos complementarios más que excluyentes. Finalmente, el análisis histórico permite deshomogeneizar las lecturas que suponen pasos lógicos y lineales en los procesos de apropiación de las prácticas y categorías ligadas al campo de lo infantil, abriendo nuevos campos de reflexión en torno a las prácticas contemporáneas.

REFLEXIONES FINALES

¿Cómo podría un documento jurídico como la Convención tener la potencia suficiente para desarticular imaginarios sociales arraigados con tanta fuerza y hace tanto tiempo, en debates tan diversos y complejos? Justamente, este trabajo ha propuesto abordar algunas

de las tramas en que puede inscribirse la “doctrina integral de derechos de niños, niñas y adolescentes” inaugurada por la Convención, sobre el supuesto de que dicha doctrina constituye la sedimentación contemporánea de una serie de procesos que históricamente han problematizado las formas de su protección, asumiendo además que las formas que toma la retórica de derechos a partir de la Convención son producto de esos procesos en los que una diversidad de actores e instituciones buscaron definir lo que se ha entendido como una “infancia necesitada de protección” en distintos momentos históricos. Sobre esa base, el análisis del caso del Instituto, en tanto plataforma de debates, ha resultado fructífero para comprender que las ideas no han sido unidireccionales y que los sentidos no son constructos prístinos, aportando a la desmitificación de este poder “desarticulador” que tendría la Convención respecto de las prácticas y categorías que le preceden. Sin duda, este documento ha introducido una novedad en el campo de la protección infantil y permite imaginar una nueva perspectiva, pero su abordaje exclusivo como “documento superador” puede resultar problemática –e incluso frustrante–. En última instancia, la invitación a cuestionar el carácter supuestamente inédito de los problemas y soluciones que la Convención suscita es también una invitación a tensionar los límites conceptuales y los esquemas interpretativos a partir de los cuales las infancias y la familia, así como el rol del Estado, se han pensado, interpretado y materializado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Ariès, P. (1960). *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*. París: Plon.
- Barna, A. (2011). *¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica*. IX Reunión de Antropología del Mercosur. Antropología e políticas globais, Curitiba. Recuperado de https://www.academia.edu/842859/Tensiones_en_un_mundo_nuevo_Globalizaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_y_derechos_del_ni%C3%B1o._Una_mirada_etnogr%C3%A1fica
- (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador. *KAIROS, Revista de Temas Sociales, Proyecto Culturas Juveniles, Universidad Nacional de San Luís, 16(29)*. Recuperado de <http://www.revistakairos.org/sitio-old/k29-archivos/Barna.pdf>
- Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. En *UNICEF, Justicia y Derechos del Niño (9-23)*. Santiago: UNICEF.
- Birn, A-E. (2006). The national-international nexus in public health: Uruguay and the circulation of child health and welfare policies, 1890-1940. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos, 13(3)*, 33-64.
- Bourdieu, P. (2002). Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145, 3-8.
- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Castel, R. (1994). "Problematization" as a mode of reading history. En J. Goldstein (ed.), *Foucault and the writing of history* (pp. 237-253). Oxford: Blackwell.
- (1997). Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement. En D. Franche, S. Prokhoris e Y. Roussel (eds.), *Au risque de Foucault* (pp. 161-167). París: Centre Georges Pompidou.
- Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C. y Zapiola, C. (2011). Introducción. En I. Cosse, V. Llobet, C. Villalta y C. Zapiola (eds.), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX* (pp. 11-30). Buenos Aires: Teseo.
- Fass, P. (2011). A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 633, 17-29.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1976*. París: EHESS, Gallimard, Seuil.
- (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France, 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Méndez, E. (1997). *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Ibagué: Forum Pacis.
- Grinberg, J. (2013). La recepción de "los derechos del niño" en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia". *Virajes*, 15(1), 299-325.
- Llobet, V. (2011). *Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico*. XXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Recife. Recuperado de <https://www.academica.org/valeria.llobet/35.pdf>

- Luciani, L. (2010). La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(2), 885-899.
- Netto Nunes, E. (2011). A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948. (Tesis de Doctorado en Historia). Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de San Pablo. San Pablo, Brasil.
- (2012). La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940). En E. Jackson y S. Sosenski (eds.), *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones* (pp. 273-302). México: UNAM.
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy Without Borders: The International Children's Rights Regime". *Disasters. Overseas Development Institute*, 25(2), 95-112.
- Rojas, S. (2017). *La protección de la infancia en América: una problematización histórica del presente. El caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (1916-1989)*. (Tesis de doctorado en Antropología). ICA-FFyL-UBA y en Sociología, LCSP-Paris VII.
- (2018). La infancia como preocupación social en América: el caso del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia (1927-1949). *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica*, 159, 13-27.
- (2019). Entre progreso y desarrollo: la protección de la infancia en el imaginario interamericano del siglo XX. *Runa, Archivo para las ciencias del hombre*, en prensa.
- Schuch, P. (2012). Justice, culture and subjectivity. *Vibrant, Virtual Brazilian Anthropology*, 9(2), 34-69.

- Villalta, C. (2005). ¿De quién son los niños pobres? El debate por la tutela administrativa, judicial o caritativa en Buenos Aires de siglo pasado. En M.V. Pita y S. Tiscornia (comps.), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica* (69-86). Buenos Aires: FFyL-UBA.
- (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social*, 1(2), 81-99.
- (2013). Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Revista CIVITAS*, 13(2), 245-268.

FUENTES PRIMARIAS

- Albarez, T. (1990). Por qué una Convención de los Derechos del Niño. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 63(230), 7-11.
- Andrade, C. (1963). La formación integral de la personalidad y la conducta antisocial del menor. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 37(4), 300-306.
- Baena Soares, C. (1990). Editorial. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 63(230), 3-6.
- Berro, R. (1937). La terapéutica social del menor abandonado. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 11(2), 305-321.
- De Macedo, G. (1953). A educação integral dos menores sob a assistência social. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 27(4), 393-418.

- Fournié, E. (1945). Educación integral de los menores bajo asistencia social. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 19(3), 458-472.
- Morquío, L. (1927). Discurso del señor Director del Instituto, doctor don Luis Morquío. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 1(1), 47-48.
- (1933). Congreso Internacional de Protección a la Infancia. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 7(2), 135-169.
- Redacción del Boletín. (1944a). Organización integral de la protección de la infancia. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 18(3), 343-383.
- Redacción del Boletín. (1944b). Organización integral de la protección de la infancia. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 18(4), 578-584.
- Redacción del Boletín. (1945). Organización integral de la protección de la infancia. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 19(1), 11-20.
- Rueda, P. (1943). La atención al niño abandonado y delincuente debe ser integralmente técnica. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 16(4), 447-455
- Sajón, R. (1977). Exposición del Secretario General del XV Congreso Panamericano del Niño. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 51(202-203), 345-349.
- Sajón, R. y Calvento, U. (1977). Protección integral del menor. Consideraciones sociales y legales. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 51(202-203), 625-663.