

# 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)

Autor:

Rojas Novoa, M. Soledad

Tutor:

Villalta, Carla

2017

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Antropología

Posgrado



**Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Filosofía y Letras  
Programa de Doctorado  
Orientación en Antropología Social**

Preparada en co-tutela con la  
Universidad de Paris 7 - Paris Diderot

**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).*

Presentada por M. Soledad Rojas Novoa  
Dirigida por Carla Villalta  
Co-dirigida por Denis Merklen

Tesis defendida públicamente en Buenos Aires, en septiembre de 2017.

**“La protection de l’enfance en Amérique : une problématisation historique du présent. Le cas de l’Institut Interaméricain de l’Enfant et de l’Adolescent (1916-1989)”.**

**Résumé :** La problématique principale de cette thèse de doctorat est de comprendre les processus au travers desquels la protection de l’enfance est devenue un problème social en Amérique, à partir d’une description et d’une analyse du parcours de l’Institut Interaméricain de l’Enfant et de l’Adolescent entre 1916 et 1989. Pour cela, nous abordons un corpus documentaire spécifique – les Actes et les Bulletins de l’Institut – dans une perspective généalogique, en mettant l’accent spécifiquement sur la réalité historique de leurs contextes sociaux de production.

Le choix de l’Institut comme cas d’étude permet ainsi de développer les multiples questionnements qui sont à la base de cette recherche : Comment ont été produits les discours qui se réclamaient (au moins de manière temporelle) véridiques par rapport à l’enfance dans les Amériques ? De quelle manière ces discours ont-ils participé à la construction d’un domaine de connaissance et d’action spécifique appelé “protection de l’enfance” ? Comment ce domaine a-t-il pris corps dans un organisme international spécifique ? Quels processus et mécanismes ont soutenu le processus d’institutionnalisation transnationalisé ? Quels furent les acteurs prépondérants dans ce processus ? Quel type de rapports ont-ils établi entre eux ? Quels sont les éléments persistants et les éléments de discontinuité historique que l’on peut identifier dans les représentations et les pratiques qu’ils ont arborés ? Quels ont été leurs buts et leurs motivations ?

Autour de ces questionnements, nous cherchons à articuler une *problématisation historique du présent*. Cet exercice méthodologique se soutient dans un intérêt de repenser les conditions d’émergence du régime de droits de l’enfance, inauguré avec la Convention Internationale des Droits de l’Enfant, en 1989.

**Mots clefs :** protection de l’enfance, organisme international, Amérique Latine, interaméricanisme, histoire du présent.

**Child protection in the Americas: a historical problematization of the present. The case of the Inter-American Children’s Institute (1916-1989)**

**Abstract:** The main goal of this doctoral thesis is to understand the processes that have led to child protection becoming a social problem in the Americas. We approach this subject through the description and the analysis of the history of the Inter-American Children’s Institute between 1916 and 1989. This study is based on a specific corpus of documents –the Institute’s proceedings and newsletters–, considered from a genealogical perspective with a special emphasis on the historic reality of the social contexts of production of these documents.

The Institute, as a case study, allows us to pose numerous questions, which serve as a basis for this research: how have discourses that have reclaimed (at least temporarily) a value of truth regarding infancy been produced in the Americas? How have these discourses collaborated in the construction of a

specific domain of knowledge and action called “child protection”? In which ways has this domain appeared in a specific International organism? What processes and mechanisms support the process of institutionalization at a transnational level? Who were the main actors in this process? What kind of relationships did they establish among themselves? What parts of the representations and the practices that they conducted persisted and what parts were discontinued? What were their goals and motivations?

We seek to articulate a *historical problematization of the present* around these issues. This methodological exercise stems from the interest in a reconsideration of the conditions of emergence of the regime of children’s rights, inaugurated with the ratification of the International Convention on the Rights of the Child, in 1989.

**Keywords:** Child protection, international organism, Latin America, interamericanism, present history.

**“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)”.**

**Resumen:** El problema principal de esta tesis doctoral es comprender los procesos a través de los cuales la protección de la infancia deviene un problema social en América. Esto se lleva a cabo a partir de la descripción y el análisis de la trayectoria del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, entre 1916 y 1989. Para ello, abordamos un corpus documental específico –las Actas y los Boletines del Instituto– desde una perspectiva genealógica, poniendo especial atención en la realidad histórica de sus contextos sociales de producción.

El Instituto como caso de estudio, nos permite desarrollar las múltiples interrogantes que están en la base de esta investigación: ¿Cómo se han producido los discursos que han reclamado (al menos temporalmente) un valor de verdad respecto de la infancia en las Américas? ¿Cómo esos discursos colaboraron en la construcción de un dominio de conocimiento y acción específico llamado “protección de la infancia”? ¿Cómo ese dominio toma cuerpo en un organismo internacional específico? ¿Qué procesos y mecanismos sostienen el proceso de institucionalización transnacionalizado? ¿Quiénes fueron los actores preponderantes en ese proceso? ¿Qué tipo de relaciones entablaron entre ellos? ¿Cuáles son las persistencias y discontinuidades históricas de las representaciones y prácticas que ellos enarbolaron? ¿Cuáles fueron sus objetivos y motivaciones?

En torno a estas interrogantes buscamos articular una *problematización histórica del presente*. Este ejercicio metodológico se sostiene en un interés por repensar las condiciones de emergencia del régimen de derechos de infancia, inaugurado con la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en 1989.

**Palabras clave:** protección de la infancia, organismo internacional, América Latina, interamericanismo, historia del presente.

*A Mateo y Elena*

## ***Agradecimientos***

Para comenzar quisiera agradecer a mis directores de tesis, Carla Villalta y Denis Merklen, por haber aceptado este proyecto de investigación cuando apenas era una sentida inquietud por problematizar la infancia desde disciplinas que aún no eran las mías. Agradezco profundamente su confianza y el tiempo que invirtieron para acompañarme por estos nuevos caminos. En particular, quiero agradecer a Carla, por la calidez de su escucha y la rigurosidad de su lectura. A Denis por la generosidad con que comparte su trabajo. De los dos he aprendido mucho y sin ellos este trabajo no habría sido lo mismo.

Agradezco al *Laboratoire de Changement Social et Politique* de la Escuela Doctoral *Économies, Espaces, Sociétés, Civilisations: Pensée critique, politique et pratiques sociales* de la Universidad de París 7 y al Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, por haber admitido esta investigación.

Agradezco a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica de Chile (CONICYT) en cooperación con el gobierno francés, por la beca que me permitió realizar mi Maestría y primeros años de doctorado en Francia. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) por la beca que me permitió finalizar esta tarea. Al *Institut des Amériques* por su financiamiento para la realización de uno de mis terrenos de investigación en Uruguay.

Agradezco también a los funcionarios del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes por compartir su trabajo conmigo. En particular, mi agradecimiento a Ana Barrera, Secretaria del Instituto, por su infinita paciencia y apoyo estratégico a la distancia. Y otro muy especial a Sylvia Gagliardi, con quien compartí la intriga y el cariño por el Archivo del Instituto, y quien acompañó mis primeros pasos por sus salas. Me hubiera gustado compartir este trabajo con ella.

Agradezco a mis compañeras de investigación, tanto del grupo UBACyT dirigido por Carla Villalta, como del CEDESI, en UNSAM, dirigido por Valeria Llobet. Sus diversos trabajos han sido siempre fuentes de inspiración. He aprendido mucho de su experiencia y varias de las ideas que se desarrollan en este trabajo han surgido de los intercambios que hemos sostenido en estos años. Un agradecimiento especial a Josefina Martínez por hacer que la investigación sea siempre un momento de alegría.

Quisiera por supuesto agradecer también a mi familia. A mi mamá por su cotidiana y cálida compañía todos mis años como estudiante. Gracias a ella además por su impecable habilidad para solucionar problemas estratégicos. Agradecer a mi papá por darme continuo impulso a la curiosidad y al movimiento. Gracias también por su paciencia e imprescindible ayuda con algunos pasajes técnicos de este trabajo que sin él no habría sabido resolver. Gracias a mi hermana Valentina, por recrear tan bien nuestra cotidianeidad y camaradería a pesar de la distancia. Gracias a mi hermano Vicente por su compañía discreta y cariñosa. Gracias a mi hermano Sebastián por su sentido del humor. Gracias a Isabel por la hospitalidad de siempre. Gracias también, y muy especialmente, a mujeres centrales en mi vida, las Novoa Venturino y las Rojas Maturana, quienes con su cariño supieron, cada una a su manera, tenerme siempre presente y haciendo parte de nuestros clanes.

La familia que se va eligiendo, por otra parte, también ha sido fundamental. En constante construcción, amistades incalculables han acompañado estos tránsitos. No me siento capaz de nombrarlas, así que me remito más bien a lugares: París, Buenos Aires, Montevideo, Santiago, Valparaíso, el Lago Ranco, el Ingenio. En todos estos paisajes quedaron grabados innumerables intercambios, pedaleos y sobremesas, tanto con quienes comparto y compartí la travesía de la investigación, como con quienes, desde diversas artes y distintos campos, trajeron aire al trabajo. Gracias por la compañía, por escuchar mis innumerables dilemas y por sus tantas muestras de apoyo y cariño. Sé bien que, donde estén, celebran conmigo este momento.

De manera especial, por su preciada ayuda y necesarios salvavidas en momentos puntuales de este recorrido, mi más profundo agradecimiento a Gabriela Duarte, Verónica Paiva, Constanza Alruíz, Mariline Charon, Solène Charon, la familia Durand Planche, Paloma Cárdenas, Agustina Mosca, Paula Venegas, Maciel Morales, Diego Ortúzar, Cristóbal Maino, Claudio Maino, Sofía Wielandt, Alexandra Lund, Carolina Contreras, Amarí Peliowski, Simón Henao, Alba Delgado, Anita Urcelay, Diego López, Nicolás Isla, María Paz Díaz, Valeria Gracia, Leticia Ammazzalorso, Anahí Alarcón, Luciana Broquetas.

Para terminar, quisiera agradecer a Carlos Walker por su amor y compañía en estos años, y en particular por la incondicionalidad de su apoyo en todas las dimensiones posibles que este proceso abarcó. Gracias por su habilidad para hacer-casa en cada movimiento y en cada incertidumbre. A él está dedicada la alegría de ver finalizado este proyecto y, cómo no, el entusiasmo de imaginar los que quedan por venir.

En el contrasentido de las manecillas del reloj se desatascó la rueda antes  
de girar y ni siquiera nosotros pudimos encontrarnos a la vuelta del  
vértigo, cuando entramos en el tiempo  
como en aguas mansas, serenamente veloces;  
en ellas nos dispersamos para siempre, al igual que los restos de un mismo  
naufragio.  
Pero una parte de mi no ha girado al compás de la rueda, a favor de la  
corriente.  
Soy en parte esa niña que cae de  
rodillas  
dulcemente abrumada de imposibles presagios.

**ENRIQUE LIHN**

# Índice

<i>Agradecimientos</i> .....	4
<b>Introducción</b> .....	<b>12</b>
<b>La emergencia de la protección de la infancia como problema social en América: una problematización histórica del presente</b> .....	<b>15</b>
<b>Núcleos problemáticos</b> .....	<b>23</b>
1. ¿Cómo definir una infancia necesitada de protección en América?.....	24
2. ¿Cómo mantener activo un campo de producción y circulación de conocimiento sobre la protección de la infancia en América? .....	32
3. ¿Cómo diseñar e implementar una política interamericana de protección de la infancia? .....	40
<b>El Archivo y el material histórico del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes</b> .....	<b>45</b>
<b>Decisiones teórico-metodológicas para la presentación de los resultados</b> .....	<b>53</b>
<b>Capítulo I. Antecedentes para la creación de un organismo regional de protección de la infancia en América: distribuciones preliminares (1916-1927)</b> .....	<b>64</b>
<b>1. En busca del progreso: de la preocupación por la mortalidad infantil a la creación del “binomio madre-hijo”</b> .....	<b>69</b>
<b>2. Disputas en el saber sobre la protección de la infancia en América: tensiones de género y construcción disciplinaria</b> .....	<b>75</b>
2.1. Debates feministas en el Cono Sur .....	78
2.2. Los programas federales de protección materno-infantil en EEUU .....	83
2.3. Los puericultores en el debate sobre la protección de la infancia americana .....	89
<b>3. Internacionalizar la protección de la infancia en la región: los Congresos Panamericanos del Niño y la creación de una Oficina Internacional Americana de Protección de la Infancia</b> .....	<b>95</b>
<b>Capítulo II. Generando redes y categorías: producciones del Instituto durante su período autónomo (1927-1949)</b> .....	<b>105</b>
<b>1. De instancia autónoma a Organismo Especializado del Sistema Interamericano: la legitimidad como horizonte</b> .....	<b>109</b>
1.1. La puesta en marcha del Instituto (Luis Morquio, 1927-1935) .....	109
1.2. Una etapa de consolidación (primera era en la dirección de Roberto Berro, 1935-1949).....	116

<b>2. “La infancia es el futuro de América” o el rol del dispositivo médico-social en la construcción de un modelo de prevención para la región</b>	<b>124</b>
2.1. La Pediatría Social en el Instituto. ....	127
2.2. El Servicio Social: una dupla indispensable .....	139
<b>3. Tecnologías de legitimidad: bases para una “conciencia sanitaria”</b>	<b>147</b>
3.1. Profilaxis del abandono: de huachos y madres desamparadas .....	149
3.2. Otros estadios de la legitimidad: Puericultura y regulación nupcial .....	156
3.3. De buenas madres, padres responsables e hijos bien portados .....	162
<b>Capítulo III. La consolidación de un conocimiento técnico, neutral y especializado sobre la infancia: dimensiones de un modelo de desarrollo económico-social para la región (1949-1979)</b>	<b>166</b>
<b>1. De la producción de saber a la gestión técnica</b>	<b>170</b>
1.1. La difusión del saber (segunda era de Roberto Berro, 1949-1957) .....	172
1.2. Una etapa de expansión (Víctor Escardó y Anaya, 1957–1964) .....	178
1.3. En la etapa de apogeo (Rafael Sajón, 1964–1979) .....	191
<b>2. Prácticas y representaciones sobre lo infantil: entre roles políticos y tecnocráticos</b>	<b>199</b>
2.1. La Pediatría es una ciencia social .....	205
2.2. Revaloración de las ciencias de lo social y la presencia del campo de la salud mental .....	211
2.3. Las estadísticas y la generación de nuevos datos fundamentales .....	218
<b>3. Tecnologías de educación para la responsabilidad: nuevos horizontes de lo regular</b>	<b>222</b>
3.1. La educación para padres .....	226
3.2. La educación para la sexualidad .....	229
3.3. La educación de prácticas alimentarias .....	234
<b>Capítulo IV. Más allá de la infancia: lucha contra la pobreza y crisis económica en América Latina (1979-1989)</b>	<b>240</b>
<b>1. Estrategias de resistencia institucional en una década perdida ....</b>	<b>243</b>
1.1. Ensayando respuestas institucionales (Rodrigo Crespo, 1980-1988). ....	243
1.2. Posibilidades de acción, entres recortes y racionalizaciones (Eugenia Zamora, 1988-1989) .....	252
<b>2. Definir, clasificar, hacer visible: una campaña de “lucha contra la pobreza”</b>	<b>258</b>
<b>3. La familia fragilizada y la infancia en situación irregular .....</b>	<b>275</b>
3.1 La “cultura de la pobreza”, el “deterioro familiar” y las “estrategias de sobrevivencia” .....	277
3.2 Acerca de los “menores en situación irregular” .....	285

<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>293</b>
Cientificación, profesionalización y tecnocratización del campo de protección de la infancia .....	295
La materialidad de los intercambios en un circuito especializado de protección infantil .....	297
Las temporalidades de la infancia americana .....	300
Nuestro presente: algunas perspectivas para interrogar el régimen de derechos de infancia .....	302
<b>Anexos .....</b>	<b>307</b>
<b>Índice razonado .....</b>	<b>311</b>
<b>Referencias del material de Archivo.....</b>	<b>328</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>339</b>
<b>Résumé de thèse – Convention de cotutelle.....</b>	<b>358</b>

---

**BOLETÍN**  
DEL  
Instituto Internacional Americano  
DE  
Protección a la Infancia

---



Director:  
Dr. LUIS MORQUIO

Jefe de Oficina:  
Sr. EMILIO FOURNIÉ

Dirección y Oficina del Instituto:  
PALACIO DEL ATENEO. — MONTEVIDEO (URUGUAY)

## Introducción

La última vez todo estaba lleno de polvo. La puerta estuvo cerrada casi un año, el mismo tiempo que había pasado desde mi anterior estadía en Montevideo. El polvo ya cubría las ventanas y la luz apenas alcanzaba a colarse por lo que quedaba del antiguo vitral en el techo de la sala central. Ahí me instalé y observé los estantes otra vez. Las impresiones eran diversas: la certeza de estar rodeada de documentos que pocas veces habían sido explorados; la duda sobre su valor, suscitada por la evidencia del abandono; el entusiasmo frente a lo que esas páginas podían aportar al conocimiento sobre la infancia. Esta era mi tercera visita al Archivo de lo que hoy se conoce como el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, pero aún no conseguía desprenderme de las contrariedades que surgían ante todo ese material que descansaba en un archivo olvidado.

Actas, discursos, estatutos, declaraciones, acuerdos, convenios, reglamentos, circulares, resoluciones, recomendaciones, mandatos, manuales, programas, guías, evaluaciones, relatorías, folletos, formularios, boletines, libros, reseñas, revistas, biografías, diarios, periódicos, ponencias, estudios, informes, estadísticas, proyectos, cuestionarios, encuestas, fichas, listas –de expertos, de cursos, de congresos, de instituciones, de escuelas, de publicaciones, de profesionales, de jornadas, de reuniones, de seminarios–, apuntes, faxes, telegramas, cartas, comunicados de prensa, recortes de prensa, presupuestos, libros contables, planillas de gastos, diplomas, diagramas, planos, calendarios, certificados, contratos, convocatorias, traducciones, propagandas, afiches.

Uno a uno, todos estos documentos que hoy día encontramos en la casona de la Avenida 8 de Octubre fueron acumulándose desde la fundación del Instituto en 1927, como consecuencia orgánica del cumplimiento de las funciones administrativas, científicas y culturales, propias de un centro de estudio, documentación, consulta y propaganda, dedicado a los saberes sobre la infancia en América.

Ese centro fue creado por un grupo de científicos, profesionales y encargados de políticas públicas de distintos rincones de América que día a día se encontraban con el abandono y la miseria de cientos de niños en diversos contextos locales. Al mismo tiempo, sus viajes por Europa y países vecinos les permitieron dimensionar que los problemas eran mucho más vastos de lo que ellos observaban en su propia práctica, y que otros agentes, al igual que ellos, lidiaban con sus frustraciones en completo desconocimiento de los esfuerzos aledaños. En ese contexto, aunque ellos pertenecieran a espacios ideológicos y disciplinarios diversos, consideraron necesaria su coordinación para generar un *mapa de conocimiento*<sup>1</sup> sobre la infancia en la región que permitiera familiarizarse tanto con los problemas que venían configurándose en diversas latitudes, como con las medidas que se estaban tomando para hacerles frente. Este entusiasmo se basó en el supuesto de que la producción de saber era la herramienta fundamental para generar transformaciones duraderas en las condiciones de vida de esos niños y niñas.

Para lograr esos cambios les correspondía articular un doble compromiso: los Estados debían fomentar la producción y sistematización de saberes específicos sobre sus infancias, mientras que el Instituto, como emergente centro de estudios, debía generar los espacios para que esos saberes fuesen compartidos, en la búsqueda de soluciones comunes. Para demostrar su interés, cada Estado debía nombrar un representante en el Instituto, con el fin de asegurar la reciprocidad de ese compromiso.

En ese marco se generaron diversas acciones –por ejemplo, la conformación de una Biblioteca, la publicación periódica de boletines o la organización de jornadas y congresos– que hicieron del Instituto un núcleo privilegiado de centralización de las experiencias y producciones locales en el campo de la infancia. El nivel de convocatoria que concitó no tenía precedente en la región, consolidándose rápidamente como un actor clave en el proceso de emergencia

---

<sup>1</sup> **Nota** sobre el formato general de citas y referencias: para diferenciar claramente entre las nociones y terminologías propias o de bibliografía secundaria, y las expresiones que pertenecen al material de Archivo, en las páginas que siguen las *cursivas* estarán siempre destinadas al primer grupo, mientras que las “comillas”, al segundo. Con el mismo propósito, las citas de bibliografía secundaria estarán en el cuerpo del texto, mientras que las que se toman del material de Archivo, estarán en formato aparte (con márgenes reducidos); en ambos casos, sin importar su extensión, saltándonos la regla de estilo con un afán clarificador.

e instalación del movimiento americano de protección de la infancia durante la primera mitad del siglo xx.

Esa trayectoria lo llevó a transformarse en el Organismo Especializado en infancia de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1949. Si bien con ello dejó de ser una entidad con decisión autónoma respecto de su propia gestión, el aumento de representatividad y presupuesto que le concedía su estabilización dentro del sistema interamericano, fue razón suficiente para aceptar la invitación del Organismo internacional.

Según el Acuerdo establecido con la OEA, a la función específica del Instituto de promover el estudio de problemáticas relativas a la infancia en las Américas (para definir prioridades y objetivos de trabajo), se añadió la tarea de generar instrumentos técnicos para abordarlas. Con esto se expandió largamente su propósito original de ser un centro de documentación, pues además pasó a desarrollar una serie de tareas de asistencia para los Estados –asesorías, capacitaciones, cursos, seminarios, talleres, encuestas–, en el marco de los esfuerzos de cooperación horizontal y del modelo de desarrollo económico-social que definieron de manera determinante la acción internacional durante la segunda mitad del siglo xx.

Por supuesto, ese corte entre un antes y un después de la anexión a la OEA no es estático, ni transparente. Él representa más bien una marca institucional para una amplia serie de transformaciones sociales, políticas y económicas que tienen lugar en la región a lo largo de todo el siglo xx. En medio de esas transformaciones, la gestión del Instituto se vio determinada por la tensión entre su papel de vanguardia en la definición de problemas relacionados con la infancia y su lugar como organismo técnico. Lo que persistió en uno y otro caso fue su representatividad como circuito de visiones dominantes en la región y su búsqueda por situar a la infancia en el centro de los debates respecto del progreso y el desarrollo que, como veremos, preocuparon particularmente a los afanes interamericanos.

Conocer las continuidades y rupturas de esta trayectoria nos ha entregado pistas para interrogar el Archivo del Instituto. De esta manera, lo que en un principio parecía un cúmulo de piezas desarticuladas, se fue transformando en series documentales que nos hablan de ejercicios institucionales específicos: el resguardo de su memoria histórica, el seguimiento de las redes construidas, el

registro de las instancias de circulación promovidas, la sistematización de las actividades de producción de saber emprendidas; en suma, la sedimentación de un proceso de construcción de categorías.

En esta tesis doctoral buscamos retomar dichos ejercicios para interrogarlos desde una serie de dimensiones analíticas que permitan abordar el siguiente problema de investigación: comprender los procesos a través de los cuales la protección de la infancia deviene un problema social en América, focalizándonos para ello en la descripción y el análisis de la trayectoria del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

¿Cómo se han producido los discursos que han reclamado (al menos temporalmente) un valor de verdad respecto de la infancia en las Américas? ¿Cómo esos discursos colaboraron en la construcción de un dominio de conocimiento y acción específico llamado “protección de la infancia”? ¿Cómo ese dominio toma cuerpo a través de un organismo particular como el Instituto? ¿Qué mecanismos sostienen el proceso de institucionalización transnacionalizado que lo caracteriza? ¿Quiénes fueron los actores preponderantes en ese proceso? ¿Qué tipo de relaciones entablaron esos actores? ¿Cuáles son las persistencias y discontinuidades de las representaciones y prácticas que ellos desarrollaron?

A partir de estos interrogantes, nuestro interés es comprender las condiciones de emergencia de un modelo contemporáneo de protección de la infancia, haciendo aparecer con ello la compleja conexión de procesos históricos que lo componen y sostienen. Esto es, a fin de cuentas, lo que nos ha motivado a desentrañar las capas de polvo que, silenciosas, se acumulan entre los estantes del Archivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

### **La emergencia de la protección de la infancia como problema social en América: una problematización histórica del presente**

El 20 de noviembre de 1989 fue ratificada por las Naciones Unidas la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Estamos hablando del primer tratado internacional concerniente a la infancia, cuyo cumplimiento puede ser exigido jurídicamente en 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 legislativos. En ambos casos, ella 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. La Convención se sitúa como un *punto cúlmine* para el reconocimiento de esos derechos, y representa el anhelado arribo a un consenso internacional para que los Estados y organismos internacionales se hagan responsables de ese reconocimiento.<sup>2</sup> De ahí, un antes y un después en la perspectiva de derechos de infancia.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes no fue la excepción en adherir a este consenso.<sup>3</sup> En cuanto la Convención fue ratificada, este Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA) hizo inmediatamente de sus principios el eje rector de su marco normativo de referencia. Fundado en 1927, observamos que sus entonces 62 años de trayectoria zanjaron también un antes y un después al hacer de este Tratado el vector de su gestión. Desde entonces su acción se dirigió 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 del niño, como en sus tareas de seguimiento, incidencia y monitoreo del cumplimiento de esos derechos.

En este sentido, el Instituto es uno más de los actores cautivados con la total efervescencia que generó la ratificación de la Convención. Ella parecía tener el poder de determinar una *nueva y única* forma para pensar la infancia<sup>4</sup>, haciendo emerger con ello también *una nueva generación* de prácticas, actores y disciplinas que hacían el recambio de aquellas *contaminadas* con la

---

<sup>2</sup> PUPAVAC, Vanessa. “Misanthropy Without Borders: The International Children’s Rights Regime”, en *Disasters. Overseas Development Institute*, vol. 25, n° 2, 2001, pp. 95-112.

<sup>3</sup> Al momento de su fundación, el organismo se llamó Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia. En 1957 su nombre cambió a Instituto Interamericano del Niño. Más tarde, durante la 79ª Reunión del Consejo Directivo (México, 2004), por petición de la representante de Nicaragua, y luego de un largo debate, se introducen las diferencias de edad y la perspectiva de género. El resultado es la denominación del Instituto que se mantiene hasta el día de hoy: *Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes*.

<sup>4</sup> LUCIANI, Leandro. “La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 8, n° 2, 2010, pp. 885-899.

antigua cultura de protección.<sup>5</sup> 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. Un nuevo *régimen internacional de los derechos del niño* se inauguraba.<sup>6</sup>

Quizás esa misma efervescencia ha sido la causa de que muchos de los estudios que quisieron indagar en las reconfiguraciones que asume la tutela de la infancia en el marco de este nuevo régimen, no siempre hayan logrado ser críticos frente a la unanimidad que adquiría la idea de superar el modelo tutelar para avanzar en un proyecto respetuoso de los derechos de niños y niñas. Si bien estos estudios significan grandes aportes en el campo de las políticas de protección y efectivamente han abonado a los procesos de ampliación de derechos, ellos muchas veces consideraron los beneficios de la Convención como irrefutables, dando lugar a comprensiones *lineales y homogéneas* del fenómeno.<sup>7</sup> Lo mismo ocurre con aquellos estudios que se concentraron en la brecha existente entre el documento universal y las posibilidades concretas y efectivas de dar cumplimiento a sus enunciados en los contextos locales, es decir, aquellos trabajos que se concentraron en la implementación de la Convención.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> SCHUCH, Patrice. “Justice, culture and subjectivity”, en *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 9, n° 2, jul-dic 2012, pp. 34-69.

<sup>6</sup> PUPAVAC, Vanessa. *Op. cit.*

<sup>7</sup> Tal y como lo ha explicado con precisión Agustín Barna en: “¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica”, en *Antropología e políticas globais, IX Reunión de Antropología del Mercosur*, Curitiba 2011.

<sup>8</sup> Considérese por ejemplo los siguientes trabajos: BARATTA, Alessandro. “La niñez como arqueología del futuro”, en BIANCHI, María del Carmen (comp.). *El derecho y los chicos*. Buenos Aires: Edición Espacio, 1995, pp. 7-15; BUSTELO, Eduardo. “Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática”, en *Cuadernos de Debate: “Todos Entran. Propuesta para Sociedades Excluyentes”*, UNICEF. Bogotá: Editorial Santillana, 1998; PILOTTI, Francisco. “Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto”, en *CEPAL: Serie Políticas Sociales*, n° 48, septiembre 2000; PINHEIRO, Paulo. “Balance a la luz de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en *XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes*. Lima, septiembre 2009; RENAUT, Alain. *La libération des enfants: Contribution philosophique à une histoire de l'enfance*. París: Éditions Calmann-Lévy, 2002; SCARNAZANELLA, Eugenia. “La infancia Latinoamericana y la Sociedad de las Naciones: derechos, salud y bienestar”, en CARRERAS, Sandra & POTTHAST, Bárbara (eds.). *Entre la familia, la sociedad y el Estado: niños y jóvenes en América latina (siglo XIX-XX)*. Madrid: Iberoamericana/Vervuert, 2005, pp. 203-232; BELOFF, Mary. “De los derechos en el papel a los derechos en la realidad”, en *Un mejor continente para nuestra niñez, XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes*, Lima-Perú, septiembre 2009.

En ambos casos quedan fuera del análisis las sucesivas transformaciones del *discurso de verdad*<sup>9</sup> que distintos saberes fueron construyendo sobre la infancia o las contradicciones inherentes a las distintas generaciones de actores implicados en esas transformaciones. Tomando lo que han señalado Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y Carolina Zapiola, podríamos pensar que se trata de estudios que se orientaron a denunciar las intervenciones abusivas de distintas instituciones estatales en la vida de niños y niñas y sus familias, más que a comprender 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.<sup>10</sup>

En un distanciamiento de estas perspectivas, existe una serie de trabajos que permiten relativizar las trayectorias problematizadas en base a hitos, como sería la Convención. De este modo, se complejizan las reconfiguraciones asumidas por la tutela de la infancia en el marco de este nuevo escenario.<sup>11</sup> En un ejercicio desnaturalizador, estos trabajos plantean la necesidad de entender el régimen de derechos de infancia como un producto histórico singular, anclado en un contexto determinado y signado por relaciones de poder específicas. En este sentido, estos trabajos 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

---

<sup>9</sup> FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société, Cours au Collège de France, 1976*. París: EHESS, Gallimard, Seuil, 1997.

<sup>10</sup> COSSE, Isabella; LLOBET, Valeria; VILLALTA, Carla & ZAPIOLA, Carolina (eds). "Introducción", en *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil*. Siglos XIX y XX. Buenos Aires: Teseo, 2011, pp. 11-30.

<sup>11</sup> BARNA, Agustín. "Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador", en *KAIROS, Revista de Temas Sociales*, Proyecto Culturas Juveniles, Universidad Nacional de San Luis, año 16, n° 29, mayo de 2012; BARNA, Agustín. *Op. cit.*; FASS, Paula. "A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 633, enero 2011, pp. 17-29; LLOBET, Valeria. "Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico", en *Actas XXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Recife, 2011; PUPAVAC, Vanessa. *Op. cit.*; VILLALTA, Carla. "¿De quién son los niños pobres? El debate por la tutela administrativa, judicial o caritativa en Buenos Aires de siglo pasado", en PITA, María Victoria & TISCORNIA, Sofía (comps.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: FFyL-UBA, 2005, pp. 69-86.

comunicación, y, por supuesto, los mismos niños, niñas y adolescentes, sujetos de derecho, y sus familias.

Se trata específicamente de una perspectiva crítica dentro del campo de estudios sobre la infancia que se organiza alrededor de los procesos de conformación social, política y económica de la idea del estatuto diferencial 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 aproblemático* de una fase natural, si no que, por el contrario, debe entenderse como 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, si no que moldean directamente esa experiencia infantil, así como su involucramiento con el mundo adulto.<sup>12</sup>

Nuestro problema de investigación forma parte de esta perspectiva crítica, asumiendo las problemáticas actuales en torno a los derechos del niño como una sedimentación contemporánea de una serie de diversos procesos que históricamente han problematizado la protección de la infancia. Con ello, partimos del supuesto de que las formas que toma la retórica de derechos a partir de la Convención, así como las prácticas estatales 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 en su circuito entendieron como una *infancia deseable*, en distintos momentos históricos. En este sentido, suponemos también la existencia de una serie de procesos de decodificación de los comportamientos de esas infancias y sus familias, cuyas categorías fueron construidas, sedimentadas y reelaboradas en el marco de regímenes institucionales concretos.<sup>13</sup>

Desde nuestra perspectiva, una revisión de estas trayectorias puede aportar herramientas para comprender las particularidades que actualmente asumen tanto las diversas categorías que definen a las infancias, como las técnicas de

---

<sup>12</sup> COSSE et al. *Op. cit.*

<sup>13</sup> VILLALTA, Carla. “Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina”, en *Revista CIVITAS*, vol. 13, n°2, mayo-agosto 2013, pp. 245-268.

intervención estatal diseñadas en consecuencia. En otras palabras, dicha revisión puede abonar al conocimiento de los diversos procesos de conformación de determinados marcos de significación, los que a su vez dieron forma a mecanismos específicos de intervención que han operado históricamente y que aún operan en el presente.

Dicho esto, consideramos el caso del Instituto como un mirador privilegiado para nuestros propósitos de comprender los procesos a través de los cuales la protección de la infancia devino un problema social en América. Su estudio permite indagar, primero, lo que serían ciertas especificidades institucionales para el abordaje de la infancia –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 determinados saberes. Y tercero, la emergencia de categorías y formas de intelección e interpretación específicas para las realidades de la infancia y sus familias en la región. En este sentido, una indagación en la trayectoria de este centro de estudios con vocación interamericanista de larga data, permite identificar y analizar distintos indicios respecto de la persistencia y variabilidad de una serie de mecanismos a través de los cuales el movimiento americano de protección de la infancia fue paulatinamente configurado. En suma, se trata de comprender la construcción de las problemáticas que se posicionaron como centrales, las relaciones que se establecieron, los actores que las protagonizaron y los circuitos de las diversas prácticas y saberes que estuvieron en juego.

Vale entonces aclarar que nuestro interés no es evaluar si las prácticas y producciones impulsadas por el Instituto han sido efectivas y eficaces –esto es, si su prédica se vio materializada en la creación de las instituciones, leyes, y medidas que impulsaron–, antes bien nuestro objetivo es conocer los modos en que él ha formado parte de los debates que definieron esas infancias como *necesitadas de protección*, y analizar cuales han sido las repercusiones prácticas de esa participación.

Para ello, hurgamos en el polvo acumulado en los estantes del Archivo del Instituto, con el fin de rastrear aquellas *huellas de formulaciones pasadas* y observar 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 nuestro período de estudio.<sup>14</sup> En los procesos de *revaloración funcional de las categorías*, descritos por Sahlins<sup>15</sup>, determinadas nociones adquieren nuevas connotaciones que pueden encontrarse lejos de su significado original. Esta revaloración sólo se puede comprender a partir del análisis de largos períodos, donde se hace posible visualizar el contexto de su producción y reformulación, así como los conflictos de poder y los intereses prácticos y morales que conducen de uno a otro.

En este sentido, se trata de una práctica analítica con anclaje histórico, con una mirada que no está guiada por la búsqueda de verdades en el pasado, sino por un interés en el *pasado de nuestras verdades*.<sup>16</sup> 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, la estabilización del modelo de protección de la infancia–. El resultado de ese ejercicio será un relato de corte histórico que se reconoce como una versión posible, y que busca ser un buen antídoto para otras historias, motivadas por la necesidad de trazar los pasos dados en vistas de la madurez o el progreso de los esfuerzos<sup>17</sup>, o por el afán de producir constructos herméticos que devienen ajenos al análisis crítico.<sup>18</sup>

Por lo mismo, no se trata de reescribir ni de revisar la historia sino de releerla, construyendo con los materiales históricos un relato sociológico y antropológico, en función de nuestras categorías de análisis. A ellas nos referiremos con atención más adelante. Por ahora establezcamos que recurrir a la historia se nos hace necesario para comprender el modo en que ciertas prácticas han estructurado aquellos problemas que en momentos singulares se han determinado como necesarios de enfrentar. Al mismo tiempo, nos sirve

---

<sup>14</sup> AGUILAR, Paula Lucía. “Gobernar el hogar: la domesticidad y su problematización en los debates de la cuestión social en la argentina (1890-1940)”, en *Revista de Ciencias Sociales: Políticas sociolaborales y desigualdad en América Latina*, Universidad de Costa Rica, n° 135-136, 2012, pp. 97-111.

<sup>15</sup> Citado en VILLALTA, Carla. *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Editores del Puerto / Centro de Estudios Legales y Sociales, 2012, p.18.

<sup>16</sup> AGUILAR, Paula Lucía. *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, 2014.

<sup>17</sup> CASTEL, Robert. “«Problematization» as a mode of reading history”, en GOLDSTEIN, Jan (ed.). *Foucault and the writing of history*. Oxford: Blackwell, 1994, pp. 237-253.

<sup>18</sup> BARNA, Agustín. “Convención Internacional de los Derechos del Niño”. *Op. cit.*; VILLALTA, Carla. *Entregas y secuestros. Op. cit.*

para repensar los procesos mediante los cuales dichas prácticas emergieron o se desarrollaron simultáneamente como parte de una solución para esos problemas planteados.<sup>19</sup>

Nuestras preguntas se habilitan en base a los planteos de Robert Castel, 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.<sup>20</sup> Tal ejercicio supondrá 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.<sup>21</sup> Con esto asumimos 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, si no que el presente se juega en base a su legado.

Finalmente, lo que nos parece interesante de esta perspectiva es que ella permite articular una *problematización histórica del presente*.<sup>22</sup> En nuestro caso, esa problematización está vectorizada por el interés de repensar las condiciones de emergencia de un modelo contemporáneo de protección de la infancia, en un intento por sacudirnos las evidencias naturalizadas y hacer aparecer, en cambio, la compleja conexión de los procesos históricos múltiples.<sup>23</sup>

Desde este enfoque, nos interesa avanzar en un análisis de corte genealógico, en el sentido de usar la materia histórica con el propósito de aclarar los problemas que se tratan en nuestro propio tiempo. Habría que precisar entonces que la genealogía aquí se entiende como *problematización*, más que

---

<sup>19</sup> LOGAN, Katherine. "Foucault, the modern mother and maternal power: notes towards a genealogy of mother", en DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA LEÓN Antonio. *Foucault, the family and politics*. Londres: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 63-82.

<sup>20</sup> CASTEL, Robert. "Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement", en FRANCHE, Dominique; PROKHORIS, Sabine & ROUSSEL, Yves (eds.). *Au risque de Foucault*. París: Centre Georges Pompidou, 1997, pp. 161-167.

<sup>21</sup> CASTEL, Robert. "«Problematization» as a mode of reading history". *Op. cit.*

<sup>22</sup> CASTEL, Robert. *Ibid.*; KOOPMAN, Colin. *Genealogy as Critique. Foucault and the Problems of Modernity*. Indiana: Indiana University Press, 2013.

<sup>23</sup> PERROT, Michelle. *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIXe siècle*. París: Édition du Seuil, 1980.

como *subversión*<sup>24</sup>, en el sentido de que nuestro trabajo no tiene ambiciones normativas o justificativas, sino que se impone la tarea de generar herramientas críticas.<sup>25</sup> En este horizonte de trabajo, si decimos que esta investigación busca aportar a una mirada crítica es también porque creemos, siguiendo un planteamiento de Michel Foucault, que la generación de conocimiento en torno a la racionalidad de las relaciones de poder, es una manera de evitar que otras instituciones, con los mismos objetivos y los mismos efectos que las que criticamos, ocupen su lugar.<sup>26</sup>

### **Núcleos problemáticos**

Nuestro objetivo de comprender los procesos a través de los cuales la protección de la infancia ha devenido un problema social en las Américas desde la perspectiva recién descrita, nos ha llevado a establecer distintas dimensiones de análisis para interrogar el pasado del Instituto. En ese ejercicio, hemos establecido la existencia de tres núcleos problemáticos que organizan tales dimensiones: primero, los debates científicos, intelectuales y políticos que se articulan en el núcleo del Instituto, a partir de los cuales emergieron las categorías centrales que luego definieron lo que sería una *infancia necesitada de protección* en su circuito; segundo, los mecanismos mediante los cuales el Instituto mantiene activo ese campo de producción de saber sobre la infancia americana, así como sus espacios de circulación; tercero, los modos en que esos saberes producidos en el circuito del Instituto generan canales para investir la arena política y así participar en la confección e implementación de las políticas estatales en este campo.

---

<sup>24</sup> CASTEL, Robert. “«Problematization» as a mode of reading history”. *Op. cit.*; KOOPMAN, Colin. *Op. cit.*; LOGAN, Katherine. *Op. cit.*

<sup>25</sup> Al respecto, Logan nos da este ejemplo: la respuesta a la opresión de la sexualidad no puede ser pensada como una “liberación”, porque esa idea de “libertad” está construida por los mismos poderes disciplinarios que construyen la opresión. En este sentido, lo que habría que restablecer o remover son los modos de pensar la sexualidad. Es en este registro que la idea de una genealogía como problematización resulta útil para el caso de los derechos humanos. En el entendido que se trata de un campo particularmente paradójico: si todos los hombres y mujeres fueran real y naturalmente iguales, sus postulados por supuesto serían superfluos. Así las cosas, no buscamos comprender un continuum de más a menos derechos, sino sus efectos subjetivadores. LOGAN, Katherine. *Op. cit.*

<sup>26</sup> FOUCAULT, Michel. *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Caronte, 1996.

## 1. ¿Cómo definir una infancia necesitada de protección en América?

La protección de la infancia emerge como una temática autónoma en nuestro continente hacia principios del siglo xx. El escenario se caracterizó por la acción de diversos grupos que inicialmente funcionaban aislados entre sí pero que, incluso siendo ideológica y disciplinariamente disímiles, buscaron avanzar hacia la creación de un lenguaje común. Su objetivo era cristalizar tempranamente sus planteos en una posición preeminente dentro de un campo de saber que comenzaba a constituirse. Si hasta entonces la cuestión infantil había sido abordada de modo fragmentario, como tema dentro de otros más amplios –mayoritariamente salud, educación y protección social–, y sobre todo dentro de iniciativas nacionales, lo que emergió en este período fue la organización de una “red de saberes” sobre la infancia para la región.

Este es el punto de partida para nuestra investigación: los primeros debates que buscaron hacer de la *infancia americana* una categoría de análisis.<sup>27</sup> Para fechar esos debates, tomamos la celebración del I Congreso Panamericano del Niño, en Buenos Aires, en 1916. Se trató de un encuentro de carácter científico, político e intergubernamental, que buscaba materializar una trama inter-regional de intercambio, cooperación, circulación de ideas y exposición de experiencias, con el fin último de ir configurando dicha categoría. Esta primera expresión de lo que llamamos un movimiento americano de protección de la infancia, es un antecedente directo para la creación del entonces llamado Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia. Más aún, la idea de crear esta Oficina nació directamente de una Resolución en el IV Congreso Panamericano del Niño, en 1924. Ambas instituciones han estado desde entonces ligadas, por sus intereses comunes en primera instancia, y más tarde además institucionalmente, cuando el Congreso Panamericano pase a ser un órgano del Instituto. De todo esto hablaremos con detalle en las páginas que siguen.

Este proceso ha sido considerado por diversos enfoques historiográficos que han incorporado en sus problemáticas la pregunta por el lugar que tuvieron

---

<sup>27</sup> NETTO NUNES, Eduardo. “A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948”. Tesis de Doctorado en Historia Social, Escuela de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de Sao Paulo, 2011.

tanto los Congresos Panamericanos como el Instituto en la emergencia y estabilización del movimiento americano de protección de la infancia. En este punto, vale la pena enunciar algunas preocupaciones centrales que han sido objeto de investigaciones precedentes. La pregunta por la infancia como portadora de futuro moderno y civilizado en los países americanos, en el caso de Eduardo Netto Nunes.<sup>28</sup> La perspectiva de género de Donna Guy, para interrogar los intereses de grupos feministas por promover los asuntos de la relación madre-hijo como parte de la expansión de los derechos de la mujer.<sup>29</sup> Las interrogantes de Anne Emmanuelle Birn, que combinan un interés por la configuración de los circuitos transnacionales y el campo de la salud pública en el caso de la infancia.<sup>30</sup> La propuesta de Nara Milanich de situar la modernidad como lente analítico para interrogar la preocupación por la infancia americana.<sup>31</sup> En síntesis, cada uno de estos enfoques encuentra distintas formas de interrogar un mismo corpus histórico, y de ese modo, nos abastecen de herramientas de análisis diversas, con las cuales vamos a estar discutiendo a lo largo de este trabajo.

Por nuestra parte, al tomar como *caso*<sup>32</sup> el Instituto, buscamos aportar a esta secuencia problemática proponiendo una interrogante específica sobre los procesos a través de los cuales la protección de la infancia devino un problema social en América. Dicha interrogante se sostiene en la comprensión de los *problemas sociales* como una particularización histórica y geográficamente

---

<sup>28</sup> NETTO NUNES, Eduardo. *Ibid.*; NETTO NUNES, Eduardo. “La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940)”, en JACKSON, Elena & SOSENSKI, Susana (eds.). *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. México: UNAM, 2012a, pp. 273-302.

<sup>29</sup> GUY, Donna. “The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America”, en *Journal of Family History*, vol. 23, n° 3, julio 1998, pp. 272-291; GUY, Donna. “The Politics of Pan-American Cooperation: Maternalist Feminism and de Child Rights Movement, 1913-1960”, en *Gender & History*, vol. 10, n° 3, noviembre 1998a, pp. 449-469.

<sup>30</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “The national-international nexus in public health: Uruguay and the circulation of child health and welfare policies, 1890-1940”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 13, n° 3, julio-septiembre 2006, pp. 33-64; BIRN, Anne Emmanuelle. “Historiography of infant and child health in Latin America”, en COMMACCHIO, Cynthia; GOLDEN, Janet y WEISZ George (eds.). *Healing the world's children. Interdisciplinary perspectives on child health in the twentieth century*. McGill-Queen's University Press: Montreal, 2008, pp. 73-111.

<sup>31</sup> MILANICH, Nara. “Latin American childhoods and the concept of modernity”, en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world*. Nueva York: Routledge, 2013, pp. 491-509.

<sup>32</sup> BURAWOY, Michel. “L'étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l'enquête de terrain”, en CEFAÏ, Daniel (ed.). *L'enquête de terrain*. París: La découverte, 2003, pp. 425-464.

situada de la cuestión social, cuyos diagnósticos y respuestas posibles constituyen la expresión de los modos en que esta cuestión se interroga.<sup>33</sup> A su vez, entendemos por *cuestión social* el desafío que interroga a la sociedad respecto de su cohesión, ésta misma sostenida en la contradicción entre un sistema económico que genera desigualdades y un sistema político que se supone garante del bienestar de los ciudadanos.<sup>34</sup> En este sentido, nuestro trabajo será indagar en los intersticios de la gestión del Instituto con el fin de conocer los modos en que se define (y en consecuencia se crea) un grupo social específico –las *infancias necesitadas de protección*– en un contexto histórica y geográficamente situado –las Américas a lo largo de *nuestro siglo XX corto*<sup>35</sup>–. Buscamos con ello establecer los mecanismos diseñados para la administración de esas infancias, en medio de los debates sobre bienestar y desigualdad signados por las transformaciones del sistema interamericano.

Hay que considerar que el proceso de emergencia y estabilización de un movimiento americano de protección de la infancia articula sus debates en torno a temas diversos: niños enfermos, moribundos, desnutridos, abandonados, adoptados, analfabetos, delincuentes, callejeros, trabajadores. Estas son todas clasificaciones de las cuales el Archivo del Instituto se encuentra poblado. Ellas tienen en común una definición de las infancias que no se ajusta a los ideales establecidos en el *horizonte deseable* de niños y niñas saludables, educados, limpios, en orden, guarecidos dentro del espacio privado. El proceso de definición de una *infancia necesitada de protección* se establece entonces en el ejercicio de delimitación de los contornos de formas minoritarias y estigmatizadas, que se aplican a ciertos grupos, evaluados según parámetros de discernimiento que determinan los comportamientos que serán considerados como *intolerables*, de acuerdo a procesos particulares de construcción social.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> AGUILAR, Paula Lucía. *El hogar como problema y como solución*. Op. cit.

<sup>34</sup> CASTEL, Robert. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. París: Fayard, 1995; DONZELOT, Jacques. *L'invention du social: essai sur le déclin des passions politiques*. París: Fayard, 1984; AGUILAR, Paula Lucía. *El hogar como problema y como solución*. Op. cit.

<sup>35</sup> Nos referimos al célebre trabajo de Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998. Allí se habla en términos de *siglo XX corto*, para designar los años transcurridos desde el estallido de la primera guerra mundial hasta el hundimiento de la URSS (1914-1991).

<sup>36</sup> BOURDELAIS, Patrice & FASSIN, Didier. *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*. París: La Découverte, 2005.

Ahora bien, como varios trabajos se han encargado de demostrar, lo que en general determina la posición de esas infancias fuera de los límites de *lo tolerable*, es su pertenencia a familias pobres.<sup>37</sup> Más aún, los diversos supuestos, racionalizaciones y esquemas interpretativos sobre los que se asientan las prácticas concretas en torno a esas infancias, fueron delimitando un objeto de intervención, que si bien, como veremos, ha tomado múltiples formas a lo largo de la historia, tuvo y tiene como común denominador la pertenencia de estos niños a los sectores más empobrecidos de la sociedad. Nuestro interés está puesto entonces con particular atención en lo que podemos llamar la *gestión de la infancia pobre*, puesto que las diversas intervenciones que le son acordadas “(...) de una u otra forma, han estado orientadas –a partir de modificar sus condiciones de vida, sus relaciones y en algunos casos los adultos que son considerados como los responsables y representantes de los niños– a transformar a esos sujetos en otros”.<sup>38</sup>

En este punto es preciso hacer nuestra una observación de Carla Villalta, para advertir que estas afirmaciones no buscan totalizar una serie de prácticas y representaciones dirigidas al conjunto entero de la infancia pobre, como si con ello pudiera establecerse una ecuación lineal por la cual se concluya que todos los niños pobres han sido clasificados y se clasifiquen como *necesitados de protección*.<sup>39</sup> Lo que asumimos, en cambio, es la existencia de construcciones culturales inspiradas en ideas científicas, morales y jurídicas que caracterizan ciertos elementos como intolerables, aún cuando los niños y niñas de otros sectores sociales que son también víctimas de violencia, maltrato o negligencia, difícilmente sean evaluados por las categorías definidas para la *infancia necesitada de protección* que intentamos interrogar aquí. La

---

<sup>37</sup> DAROQUI, Alcira & GUEMUREMAN, Silvia. “Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, n° 13, 1999, pp. 35-70; MILANICH, Nara. “Informalidad y extralegalidad de los niños en América Latina. Del período colonial hasta el presente”, en RODRÍGUEZ, Pablo & MANARELLI, María (eds.). *Historia de la infancia en América Latina*. Medellín: Universidad de Externado, 2007, pp. 591-613.; VILLALTA, Carla. “Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina”, en *Revista CIVITAS*, vol. 13, n°2, mayo-agosto 2013, pp. 245-268.

<sup>38</sup> VILLALTA, Carla. “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”, en *Estudios en Antropología Social*, vol.1, n° 2, 2010, pp. 81-99.

<sup>39</sup> VILLALTA, Carla. “Introducción”, en VILLALTA, Carla (comp.). *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2009, pp. 9-20.

distancia entre uno y otro grupo está dada sobre todo por la frecuencia con que ellos se ven expuestos a situaciones socialmente concebidas como intolerables, así como por los circuitos a los que ellos ingresan una vez rotulados dentro de esa clasificación.<sup>40</sup>

En ese gesto, hacemos también nuestra la advertencia de Robert Castel, quien nos alerta acerca del riesgo de *autonomizar* la existencia de esa infancia pobre, es decir, de tratar a la infancia como un problema en sí misma y no como parte de un proceso económico y político mayor.<sup>41</sup> Para ello, necesariamente tenemos que poner en relación aquellas situaciones de aislamiento social y económico, muchas veces extremo, en el que se encuentran esos niños y niñas y sus familias, con la configuración de las situaciones de vulnerabilidad, precariedad y fragilidad que generalmente anteceden y alimentan a las primeras. Esta es una clave de lectura fundamental en el circuito que nos interesa, signado por los afanes de desarrollo social y económico de la región. Como veremos a lo largo de nuestro trabajo, en los distintos momentos históricos, la pregunta por quiénes participan o no del progreso es una constante.

Dicho esto, entendemos además que, aún cuando la problemática que nos interesa tiene por foco a la infancia, ella no puede comprenderse dissociada de la regulación de las relaciones familiares, y muy particularmente, de las posibilidades que tenga el grupo familiar para asegurar la reproducción social y material de sus miembros. Por lo mismo, resulta necesario tener en cuenta la definición de pautas adecuadas de cuidado y socialización, ambas operaciones que –en nuestras sociedades latinoamericanas, aspirantes a cumplir con los criterios de modernidad– se espera tengan lugar en el seno de la familia nuclear y en condiciones específicas para cumplir satisfactoriamente con los parámetros establecidos.<sup>42</sup>

Retomando este planteamiento, ahora desde la perspectiva de Remi Lenoir, concebimos a la familia como un instrumento al mismo tiempo que como un

---

<sup>40</sup> De ahí la clásica expresión que escuchamos en contextos académicos o políticos donde se discute la protección de la infancia: “los niños ricos no tienen derechos”. En este sentido, no tendrían derechos puesto que no los necesitan ni les incumben.

<sup>41</sup> CASTEL, Robert. “De l’exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus”, en AFFICHARD, Joëlle & FOUCAULD, Jean-Baptiste (dirs.). *Justice sociale et inégalités*. París: Édition Esprit, 1992, pp. 135-148.

<sup>42</sup> VILLALTA, Carla. “Un campo de investigación”. *Op. cit.*

producto.<sup>43</sup> Primero porque abastece de cuidados y educación al niño, luego porque se configura como la célula básica garante del orden social. El mecanismo opera para que la familia exista y luego pretende que esa realidad no aparezca como el producto de ese trabajo y así, en un ejercicio de *adecuación circular*, debe lograr naturalizar las diferencias que produce. En la medida en que este proceso ha sido exitoso, la familia se instituye como una estructura tan natural que casi no se abre la pregunta por sus condiciones de construcción y de perpetuación. Ella deviene objeto del discurso político, mediado por una serie de especialistas, organismos y dispositivos que contribuyen a constituir la como una suerte de *evidencia del mundo social*.<sup>44</sup>

Basándonos en estos planteamientos, trabajaremos sobre la hipótesis de que las prácticas de protección de infancia y los mecanismos de apuntalamiento de una *moral pública de la vida familiar*<sup>45</sup>, funcionan como términos indisolubles y de manera correlativa. Nuestro trabajo entonces será explicar en qué medida y de qué formas esto ocurre en los distintos momentos históricos, teniendo como resultado la institucionalización de una definición específica de *infancia necesitada de protección*.

Para ello, eso que podríamos llamar una *tensión en la tríada infancia-familia-Estado* será nuestro operador central al momento de recorrer los debates científicos, intelectuales y políticos que se articulan en el núcleo del Instituto, a partir de los cuales se establecen parámetros particulares sobre la idea de bienestar infantil, así como de las responsabilidades familiares que deben idealmente procurarlo.

Es por ello que debemos retomar el carácter histórico y geográficamente situado de nuestra problemática. Como habíamos advertido, analíticamente podemos hablar de un antes y un después en la trayectoria del Instituto, determinado por su anexión a la OEA. Pero como adelantamos también, dicho corte es una marca institucional para un flujo amplio de procesos signados por

---

<sup>43</sup> LENOIR, Rémi. "Politique familiale et construction sociale de la famille", en *Revue française de science politique*, año 41, n° 6, 1991, pp. 781-807; *Généalogie de la morale familiale*. París: Éditions du Seuil, 2003; "Politiques familiales et modes de gestion des populations. Dans une perspective historique", en *Informations sociales*: "Les acteurs de la politique familiale", n° 139, 2007, pp. 10-21; "Famille ou mode de reproduction de la structure sociale ?", en *Regards sociologiques*, n° 35, 2008, p. 111-117.

<sup>44</sup> BOURDIEU, Pierre. "L'esprit de famille", en *Raisons pratiques sur la théorie de l'action*. París: Éditions du Seuil, 1994, pp. 135-145.

<sup>45</sup> LENOIR, Rémi. "Politiques familiales et modes de gestion des populations". *Op. cit.*

los afanes interamericanistas a los que el Instituto adscribe. Con otras investigaciones compartimos el estudio de la primera mitad de esos procesos, es decir, un período que se inicia a principios del siglo XX y termina hacia la II Guerra Mundial y sus primeras consecuencias, hasta 1950.<sup>46</sup> Como veremos en detalle en lo que sigue, este período se caracteriza por la emergencia y estabilización del Instituto y los Congresos Panamericanos como una *vitrina de problematización* sobre la infancia, cuando aún en la región no operaban otras agencias internacionales preocupadas por ese campo de intervención. Ahora bien, visto que el objetivo de nuestra investigación es contemplar todo aquel recorrido *impredecible y sinuoso*<sup>47</sup> que antecede a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, necesariamente debemos extender nuestras indagaciones hasta la década de 1990. Con ello, este trabajo aborda una serie de procesos de tecnocratización que tuvieron lugar durante la segunda mitad del siglo XX, y que no ha sido abordado por las investigaciones recién referidas.

En el mismo gesto, avanzamos en la problematización de ese clivaje, considerando una serie de continuidades y rupturas entre la figura del Instituto como un organismo autónomo –con un rol de vanguardia en la definición de problemas relacionados con la infancia–, y su lugar como Organismo Especializado de la OEA, es decir, como un organismo técnico. Los efectos que este clivaje supone para las motivaciones y posibilidades del Instituto en el ejercicio de problematizar la infancia que nos interesa, será otro de nuestros focos de atención.

Si en una primera etapa el Instituto buscó proyectar la imagen de una “simple” instancia de sistematización de información, veremos que, en realidad, al tiempo que invitaba a valorar la especialización del conocimiento, la circulación de ideas y la conceptualización de la infancia como una

---

<sup>46</sup> NETTO NUNES, Eduardo. “A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948”. *Op. cit.*; NETTO NUNES, Eduardo. “La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940)”. *Op. cit.*; GUY, Donna (1998). “The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942”. *Op. cit.*; GUY, Donna (1998a). “The Politics of Pan-American Cooperation: Maternalist Feminism and de Child Rights Movement, 1913-1960”. *Op. cit.*; BIRN, Anne Emmanuelle (2006). “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*; BIRN, Anne Emmanuelle (2008), “Historiography of infant and child health in Latin America”. *Op. cit.*

<sup>47</sup> FASS, Paula. “A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child”. *Op. cit.*

preocupación social, participó activamente de la constitución de esas especialidades, de la dirección de esa circulación y de las posibilidades de esa conceptualización. Luego, desde esa nueva posición como organismo técnico, tendió a hacer más tangible su incidencia en los Estados americanos, particularmente en lo que refiere al diseño e implementación de políticas de infancia y en su rol de generador y difusor de “conciencia crítica” en el marco de la protección de la infancia. En todo caso, en ambos escenarios, su gestión buscó ser un componente activo en la producción de sentido respecto del campo de saberes relativos a la protección infantil en que interviene. Desde nuestra perspectiva, una lectura de los elementos que aparecen, persisten o son obturados en las coyunturas específicas de ese proceso puede abonar elementos novedosos a los trabajos ya realizados.

Esto significa además considerar nuevos determinantes históricos a la hora de pensar la emergencia y estabilización de la protección de la infancia como un problema social en América. Como veremos a lo largo de las páginas que siguen, lo que a principios de nuestro período de investigación fue una creencia absoluta en el progreso como un ascenso gradual, continuo y unidireccional de la “tradicición” a la “modernidad”, tomó otros ribetes luego de la II Guerra Mundial, con la entrada en escena de la preocupación por el bienestar. Esto se dio en el marco de una serie de programas coordinados por el llamado “modelo de desarrollo económico-social”, que desde entonces imperó internacionalmente y en particular en nuestra región. Como veremos también, en ese tránsito se hereda una concepción productivista del progreso, es decir, que considera el crecimiento antes que la distribución de los ingresos, registrando sólo la parte positiva del proceso económico, ocultando o naturalizando los deterioros que él mismo genera. La idea de “desarrollo” se transformó en un valor universal, homogéneo, objeto de deseo para los Estados desde entonces considerados como “sub-desarrollados”. En todos los casos, se trata de un trayecto minado de significantes políticos, económicos, sociales y culturales, en el que los valores, prácticas e instituciones tradicionales de nuestra región, eran identificados como inhibidores del anhelo de alcanzar los estándares de progreso de los sectores “desarrollados” del planeta. Gran parte de nuestro trabajo estará dedicada a comprender

versiones de este imaginario en los procesos de construcción del campo de protección de la infancia en la región.

Así las cosas, si bien la construcción de los problemas relativos a la infancia y la familia no tuvo el mismo ritmo en los distintos países ni zonas de la región, en tanto las formas concretas que asumieron sus aparatos estatales –en términos de capacidades organizacionales, financieras, o de presencia territorial– tampoco fueron idénticas ni uniformes, es posible considerar que sus trayectorias encuentran coincidencias si se interrogan desde este modelo de progreso que describimos. En ese sentido, si bien reconocemos la singularidad de esas experiencias, partimos del supuesto de que lo que ahí circuló fue un *problema americano* específico. En otras palabras, aquel grupo de especialistas que protagonizó los procesos de emergencia y estabilización del Instituto, no se preocupó tanto por las singularidades sino por las similitudes y regularidades sobre las cuales crear un problema común.

Las formas en que estas preocupaciones participan de una definición transnacionalizada de la protección de infancia en la región será otro de nuestros objetos de interés. Por eso es fundamental conocer las prácticas que habilitaron su formulación como parte de una relación de fuerzas que, en nuestro caso, ha estado históricamente determinada por la necesidad de garantizar dinámicas integradoras que aseguren la reproducción material y simbólica de los miembros de la familia, en armonía con los procesos de desarrollo socio-económicos que describimos. La historia de esos procesos iluminará nuestras lecturas del material histórico del que nos provee el Archivo del Instituto, para avanzar en la comprensión de los estándares definidos en torno a las responsabilidades sociales para con la infancia.

## *2. ¿Cómo mantener activo un campo de producción y circulación de conocimiento sobre la protección de la infancia en América?*

El Instituto participa de la estabilización de un campo de saber sobre la protección de la infancia en América a lo largo del siglo xx. En nuestra indagación sostenemos que las prácticas y representaciones que él produce resultan legítimas, en la medida que habilitan la inteligibilidad –y por tanto la construcción– de comportamientos, fenómenos, procesos y cualidades válidos

como objetos de pensamiento y acción.<sup>48</sup> En este sentido, lejos de ser *producciones fantasmagóricas* de un organismo burocrático y abstracto, son más bien representaciones sociales que forman parte del sentido social que tiene el Instituto en cada época y en cada contexto, resultado, a su vez, de los procesos de su hegemonización en el campo cultural.<sup>49</sup>

Luego, el conocimiento que emana de su circuito y es validado como pertinente, debe entrar en los sistemas de circulación científica y política. No olvidemos que una característica fundamental del Instituto es justamente promover la internacionalización de ese conocimiento. En ese sentido, las distintas categorizaciones, los sistemas que las producen, las innovaciones científicas, las instituciones de intervención directa hacia la infancia, las burocracias locales, y toda la serie de operadores que ese circuito produce, deben entrar en determinados canales de circulación que, recíprocamente, mantengan activo el campo de conocimiento. En el mismo gesto, el Instituto tendrá siempre el objetivo de situarse a sí mismo como un referente regional e internacional en materia de infancia.

Para conocer estos procesos tenemos que poner atención en los diversos mecanismos que el organismo diseñó, dependiendo de los objetivos y los recursos disponibles en los distintos momentos históricos que iba atravesando. Consideremos que las tareas de un centro de documentación, tal como fue el Instituto durante sus primeros años de existencia, son muy distintas a las que tuvo que desarrollar después, cuando empezó a desempeñarse como un organismo técnico. También son muy distintos los intercambios en un organismo autónomo compuesto por 10 miembros permanentes, que en un organismo del sistema interamericano que cuenta con la participación directa de 35 Estados y una amplia red de relaciones internacionales. Así como son distintas las tecnologías en la década de 1920 de aquellas disponibles en 1980, o los recursos de un organismo independiente y autofinanciado que los de uno dependiente del Sistema Interamericano. De todo esto tratarán las páginas que siguen.

---

<sup>48</sup> AGUILAR, Paula Lucía. *El hogar como problema y como solución. Op. cit.*

<sup>49</sup> GRASSI, Estela. "La familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social", en NEUFELD, María Rosa; GRIMBERG, Mabel; TISCORNIA Sofia & WALLACE, Santiago (comps.). *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

En la primera versión del Instituto –es decir, su trabajo como “centro especializado de estudio, documentación, consulta y propaganda sobre las experiencias infantiles en la región”, hasta entrada la década de 1950– primaron dos mecanismos que buscaban nuclear la información producida y hacerla circular: la publicación regular de su Boletín, y la organización y participación en diversos congresos y reuniones científicas, a nivel nacional, regional e internacional.

Como veremos en detalle más adelante, el Boletín es la publicación regular del Instituto, cuya existencia de alguna manera materializa su objetivo de centralización, sistematización y difusión de información. En opinión de Anne Emmanuelle Birn, 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.<sup>50</sup> 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, debido al *ejercicio de transmisión de capital simbólico* que su circulación habilitó. Este ejercicio puede llegar a ser visible en una serie de operaciones sociales que Bourdieu 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–, en las que vamos a poner atención.<sup>51</sup> En este sentido, el Boletín fue capaz de *hacer existir* científicamente 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.

Algo similar ocurre en los diversos congresos y otros eventos de circulación científica.<sup>52</sup> Ellos eran, en palabras de Birn, la clave de la organización

---

<sup>50</sup> BIRN, Anne Emmanuelle (2006). “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*

<sup>51</sup> BOURDIEU, Pierre. “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”, en *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 145, diciembre 2002, pp. 3-8.

<sup>52</sup> Entre muchos otros, vale la pena mencionar: los Primeros Congresos del Niño en Europa: París (1905), Bruselas (1907, 1913, 1921), Berlín (1911), Ginebra (1925). Tal y como habíamos dicho, en América se incorporó inicialmente la temática de la infancia en instancias más generales. Así sucedió, por ejemplo, en la Primera Conferencia de la Casa Blanca (Washington 1909), donde se tocó el tema del bienestar infantil, o en el Congreso científico Internacional

internacional en la primera mitad del siglo xx.<sup>53</sup> Representaban un rico medio de intercambio, complementario a los escritos, que buscaba cultivar una cohesión entre científicos, intelectuales y políticos, más allá del intercambio de información.<sup>54</sup> Los registros sobre estos eventos se tornan interesantes en la medida que dan cuenta de los modos en que los diversos, pero circunscritos actores, toman el lugar de “embajadores”, de representantes de ciertos intereses nacionales o regionales y, al mismo tiempo, de “especialistas”, interesados en la consolidación de un espacio internacional de intercambios específicos sobre infancia. En ese sentido, los registros nos permiten conocer las particularidades de los intercambios, que generalmente funcionan como escenas diplomáticas o de promoción de la política extranjera, en las cuales todo transcurre de manera muy protocolar y, en tanto el interés que moviliza a los representantes del Instituto es participar decididamente del circuito, se mantienen en una posición complaciente y halagadora. Para decirlo en palabras de diversos trabajos encontrados en el Boletín, estos registros nos permitirán conocer discursos “del más alto valor”, “conceptuosos”, “hermosos”; donde los actores que los pronuncian serán “de alta investidura”, “de alta cultura”, “prestigiosas”, “de elite”, “ilustres”, “inteligentes”, “sabias”, “eminentes”, “distinguidas”, “merecedoras de homenaje”, “admiradas”, “apreciadas”, “con autorizada opinión”, “dignas”, “lúcidas”, “con espíritu estudioso”, “preparados”.

A partir de la década de 1950 estos dos *mecanismos de circulación* –el Boletín y la participación en reuniones científicas– tuvieron un protagonismo oscilante frente a la emergencia de otras actividades que tomaron fuerza en razón de los nuevos objetivos del Instituto, una vez concretada su anexión a la OEA. Estas actividades responden sobre todo a un perfil de asistencia técnica para los

---

Americano (Buenos Aires 1910), donde se propuso hacer un Congreso especializado en infancia. Más tarde surgieron los Congresos especializados. Los nacionales, como el I Congreso Nacional del Niño en Chile (1912) o en Argentina (1913). Los regionales, como el Congreso Panamericano del Niño, en Buenos Aires (1916), Montevideo (1919), Río de Janeiro (1922), Santiago (1924), La Habana (1927), Lima (1930), México (1935), Washington (1942), Caracas (1948).

<sup>53</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*

<sup>54</sup> ERNET, Corinne. “Les échanges d’informations entre intellectuels: la Conférence comme outil de coopération intellectuelle à la Société des Nations”, en VALLOTTON, François (dir.). «Devant le verre d’eau»: regards croisés sur la conférence comme vecteur de la vie intellectuelle 1880-1950. Lausana: Editions Antipodes, 2007, pp. 91-106.

Estados, en el marco de los esfuerzos de cooperación horizontal y del modelo de desarrollo económico-social, los que definieron de manera determinante la acción multinacional durante la segunda mitad del siglo xx. Concretamente, se trató de diversas asesorías, capacitaciones, cursos, seminarios, talleres, encuestas, que buscaron formar a aquellos especialistas –técnicos y profesionales– que serían luego los encargados de movilizar los saberes y prácticas producidos de vuelta a sus países. Estas actividades fueron por lo demás coherentes con el interés de desarrollar un programa de colaboración, intercambio y producción de conocimiento, así como con la masificación de la formación profesional.

Ahora bien, una vez identificados los tipos de intercambio desplegados por el Instituto para conformar un campo de saber sobre la infancia americana –escritos, reuniones, asistencia técnica–, nos interesa distinguir los diversos procedimientos que buscan hacer de ella un problema visible y susceptible de formar parte de los debates internacionales sobre progreso y desarrollo que impulsó el afán interamericanista. Analíticamente, dichos procedimientos pueden observarse en dos procesos específicos: por un lado, el proceso a través del cual se establecen los saberes válidos de entrar en disputa en las definiciones de *lo tolerable* cuando se trata de definir una *infancia necesitada de protección*, y por otro, los procesos que participan de la construcción de la transnacionalidad de esas ideas.

En el primer caso, hablaremos de un *proceso de discriminación de lo impertinente*, en el sentido que lo ha descrito Isabelle Stengers, para referir a los mecanismos mediante los cuales se discierne tanto lo que no tiene cabida o que no pertenece, como lo que es osado, molesta, o es incómodo.<sup>55</sup> En este caso, lo *impertinente* se identificó, por lo general, con cualquier saber que se alejara de los parámetros modernizadores. En ese sentido, la hipótesis de Stengers nos exige poner atención en aquellas creencias que se identificaron con la idea de un *saber sometido*, es decir, en este caso, tanto con el *saber de la gente* –de las familias–, calificado como ingenuo, prejuicioso o jerárquicamente inferior, como con aquellos saberes científicos y profesionales que en algún momento se entendieron como válidos, pero que

---

<sup>55</sup> STENGERS, Isabelle. *Sciences et pouvoirs: La démocratie face à la technoscience*. París: La Découverte, 1997.

luego fueron sepultados por estar en desajuste con los campos disciplinares en continuo cambio a la luz de los desafíos del progreso. Desde esta perspectiva, entendemos que en cada período de esta investigación trabajaremos con *términos provisorios*<sup>56</sup>, es decir, con enunciados, teorías y objetos que responden a normas y objetivos históricamente situados. Nuestro trabajo es, por tanto, rastrear las continuidades y rupturas de esos términos a lo largo de este período de estudio.

Nuestra posición frente a este fenómeno encuentra al menos tres dimensiones: primero, preocuparnos por los modos en que se busca generar una cierta coherencia funcional o una sistematización formal del saber producido, de tal modo de validarlo como preeminente. Segundo, evaluar en qué medida estos procesos se alinean en un afán homogenizador, de concordia, de erradicar prejuicios, de tal manera que, al menos en la superficie, parezca no haber conflicto y que su gestión parezca lo más neutral posible –apolítica–. Y tercero, rastrear las particularidades históricas del encuentro entre el saber científico validado por el Instituto y aquel que es descalificado como insuficientemente elaborado o no competente.

Por otro lado, debemos considerar que, en este proceso, los agentes sociales no sólo discriminan saberes, sino también su propia validez. Ellos también van proliferando y produciendo nuevas formas de interacción, expresadas en la organización de congresos o publicaciones y en la creación de entidades y sociedades científicas de carácter nacional e internacional. Luego, el desarrollo y sedimentación de estas áreas especializadas del conocimiento encarnarán progresivamente las *voces autorizadas* para hablar del problema de la infancia, idealizando y patrocinando acciones para su intervención. Esto sostiene una *legitimidad tecnocrática*, es decir, una acumulación de legitimidades, por un lado, técnicas y científicas y, por otro, políticas y morales, que servirán para hacer efectivas las medidas de protección de la infancia y la familia.<sup>57</sup>

En el segundo caso –es decir, en lo que refiere a la transnacionalización de las ideas–, entenderemos esta serie de circuitos como espacios sociales que se

---

<sup>56</sup> FOUCAULT, Michel. “La vie: l’expérience et la science”, en BRAUNSTEIN, Jean François (ed.). *L’histoire des sciences. Méthodes, styles et controverses*. París: Vrin, 2008, pp. 345-363.

<sup>57</sup> LENOIR, Rémi. “Famille ou mode de reproduction de la structure sociale?”. *Op. cit.*

sostienen en los individuos y las circulaciones del saber que ellos hacen posibles, pero que, tal y como ha planteado Renault Payre, reposan sobre todo en lo que podríamos pensar como el *entre-mundos* de esos individuos y esas circulaciones.<sup>58</sup> En ese entre-mundos no cabe la idea de *influencia* cuando se trata de explicar la similitud de referencias, innovaciones o políticas que se van dando entre los diferentes países producto del fomento de los movimientos de ideas y personas. Tampoco cabe la idea de relaciones binarias determinadas por principios de imitación, importación o transferencia lineal, ni la idea de que los intercambios sean un *préstamo* de un país a otro. En pocas palabras, importa tanto lo que se intercambia –como sucedería por cierto en la lógica mercantil– como el intercambio mismo y lo que de/en él se genera. Por ello, nos preocupamos por conceder especial atención a los agentes individuales o colectivos en juego<sup>59</sup> y a la temporalidad de sus intercambios.<sup>60</sup> Esto nos ayudará a comprender las redes particulares que ellos encarnan y a discernir en qué medida sus trayectorias disímiles, así como sus motivaciones y constricciones diversas, influyen en los procesos de producción e institucionalización del saber.<sup>61</sup> Entendemos que sobre esta base se constituye *lo transnacional* en el caso que revisamos.

Desde esta perspectiva, poner especial atención a los modos en que estos saberes se ponen en juego en los emergentes modelos de internacionalización del conocimiento, parece particularmente relevante si nuestro interés es deshermetizar la comprensión del movimiento internacional de protección de la infancia. Recordemos que nuestro trabajo intenta alejarse de aquellos que tienen como efecto naturalizar, descontextualizar o descuidar los condicionantes socio-históricos que determinan estos procesos, así como de aquellos que, aún retomando la discusión, lo hacen privilegiando una lectura de estas redes en clave unidireccional, más que en atención a los avatares que

---

<sup>58</sup> PAYRE, Renault. “L’espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-1950)”, en LABORIER, Pascale; AUDREN, Frédéric; NAPOLI, Paolo & VOGEL, Jakob (dirs.). *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. París: PUF, 2011, pp. 283-307.

<sup>59</sup> CLAVIN, Patricia. “Defining Transnationalism”, en *Contemporary European History*, n° 14, 2005, pp. 421-439.

<sup>60</sup> SAUNIER Pierre-Yves. “Les régimes circulatoires du domaine social, 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la divergence”, en *Genèses*, n° 71, 2008, pp. 4-25.

<sup>61</sup> PAYRE, Renault. *Op. cit.*

comprenden los procesos de construcción de sentido.<sup>62</sup> Adherir a esa lógica sería un sustituto demasiado ingenuo para la explicación socio-antropológica en clave histórica que nos interesa.

Para pensar los intercambios que el Instituto promovió, resulta fundamental considerar una vez más la perspectiva de la historiadora Anne Emmanuelle Birn, quien busca situar el caso del Instituto en el campo de reflexión sobre los circuitos transnacionales.<sup>63</sup> Específicamente, se interesa por la posición de Uruguay en el panorama internacional de políticas, investigación y producción en el campo de la salud infantil en la primera mitad del siglo xx, y por los modos en que el debate doméstico uruguayo incide en la creación del Instituto. Esto nos ayuda a comprender la emergencia de una iniciativa relevante en una *locación poco probable*, dando cuenta del intercambio entre las condiciones y políticas locales, y las prioridades reformadoras internacionales. Considerando los afanes modernizadores que, como veremos, inspiraron la fundación del Instituto, podría haber sido fácil caer en lecturas que supusieran una importación lineal de los modelos centrales (entendidos como mandatos estadounidenses o de influencia europea), por cierto, muy elogiados dentro del circuito del Instituto. Pero tal como Birn nos ha alertado, debemos *destotalizar* esa idea de unidireccionalidad, considerando al Instituto como un agente activo del proceso, cuya gestión no es absolutamente determinada desde el centro, sino que generó y exportó un modelo autónomo.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Para pensar una vez más ese posicionamiento, se puede tomar como ejemplo la perspectiva de Paulí Dávila y Luis María Naya. Estos investigadores plantean una visión internacional de la *evolución* de los derechos de infancia y, con ello, buscan trazar un proceso de *reconocimiento* de esos derechos. En este punto, es preciso aclarar que las ideas de evolución y de reconocimiento son distantes a los intereses de nuestra investigación, pues con ellas se tiende a simplificar la riqueza de una reconstrucción histórica, amparándose en una historia lineal y continua y descuidando la textura de los intercambios. En otras palabras, se trata de un posicionamiento que supone que los derechos “estaban ahí”, esperando a ser defendidos. De este modo se evita, justamente, lo que buscamos con el caso del Instituto, es decir, concebir a los derechos como constructos históricos. Ver: DÁVILA, Paulí & NAYA, Luis María. “La Evolución de los Derechos de la Infancia: Una Visión Internacional”, en *Encounters on Education*, Queen’s University, vol. 7, otoño 2006, pp. 71-93.

<sup>63</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “Uruguay on the World stage: how child health became an international priority”, en *American Journal of Public Health*, vol. 95, n° 9, 2005, pp. 1506–1517; BIRN, Anne Emmanuelle. “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*

<sup>64</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “No more surprising than a broken pitcher?: maternal and child health in the early years of the Pan-American Sanitary Bureau”, en *Canadian Bulletin of Medical History*, vol. 19, n° 1, 2002, pp. 17-46; BIRN, Anne Emmanuelle. “Uruguay on the World stage”. *Op. cit.*; BIRN, Anne Emmanuelle (2006). “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*

En este sentido, el movimiento nucleado en torno al Instituto se constituye como un espacio relativamente autónomo que, al poseer un modo particular de conocimiento sobre el mundo, crea, en el mismo gesto, su propio objeto y los principios de comprensión y explicación convenientes a este objeto. Dicho espacio se sostiene en las continuas negociaciones suscitadas por la implementación de estrategias de gestión en el campo de la infancia y la familia, así como en la circulación de principios hegemónicos internacionales que hacen que la recepción de los objetos que produce sea altamente heterogénea y dependiente del interés particular de las culturas locales.

### *3. ¿Cómo diseñar e implementar una política interamericana de protección de la infancia?*

Una vez distinguidos los procesos de construcción de categorías y sus posibilidades de circulación en el marco del circuito delimitado por el Instituto, entendemos que es necesario conocer los modos y la capacidad con que estos saberes, y los actores que los movilizan, invisten la arena política y participan de su definición. Para los objetivos del Instituto, de nada serviría producir, sedimentar y expandir una versión deseable de la infancia y la familia, si las categorías que las definen no logran entrar directamente en los debates sobre diseño e implementación de políticas especializadas en los contextos locales.

Como ya sabemos, lo que está en juego en el campo que nos interesa es la *gestión de la infancia pobre*, es decir, las variadas intervenciones sobre aquellos sectores de la infancia que han sido definidos por quedar fuera de los límites de *lo tolerable*. Aquellas infancias excluidas, marginadas, desafiadas, con escasos recursos materiales e inestables soportes de protección social. Dicha definición de *lo tolerable* se construye en el delgado límite entre las legítimas intenciones de procurar mejores condiciones de vida a niños y niñas, los cálculos políticos y económicos del costo y beneficio de las acciones, la función pedagógica de las mismas y las prácticas de control y administración cotidianas que busca poner en marcha la cohorte de científicos, profesionales y políticos que sostienen el circuito que revisamos.

Tenemos que considerar que se trata de ciertas infancias que han generalizado un sentimiento humanitario que muchas veces ha dificultado la definición política. Tal como lo ha señalado Dominique Marshall, el campo de protección de la infancia ha sido por excelencia un campo fructífero para fomentar el encuentro entre los Estados, concertando un espacio común *aceptable para todos* y, en ese sentido, las controversias no siempre fueron bien vistas.<sup>65</sup> Marshall plantea que los intentos por problematizar la infancia, particularmente en los espacios transnacionalizados, han estado históricamente signados por una *diplomacia del bienestar*, es decir, por un posicionamiento moral que determina los debates sobre un tema que se supone debiera generar unanimidades inmediatas.

El Instituto no es la excepción a esta regla y, como veremos a lo largo de esta tesis, quienes lideraron esta iniciativa supusieron que ella sería aceptada “espontáneamente” por los Estados americanos, como si fuera una preocupación de la que ninguno de ellos podía restarse. Y es cierto, la adhesión aparecía a primera vista como incuestionable, aunque las motivaciones fuesen menos transparentes. Desde nuestra perspectiva, ellas no pueden entenderse simplemente como actos desinteresados del *humanitarismo centrado en la niñez*<sup>66</sup>, sino que además deben pensarse como intentos individuales por consolidarse en posiciones hegemónicas –científicas, políticas o tecnocráticas– y perpetuar así su *capital simbólico de reconocimiento*.<sup>67</sup> Este será otro eje en el que pondremos atención.

En esa lógica, podríamos pensar que los diversos actores que han sostenido históricamente el Instituto actúan como *reformistas*, en el sentido que lo señalara Oscar Varsasky, como defensores del sistema del cual forman parte, proponiendo para éste una forma que entienden como más moderna y perfeccionada, pero siempre fundada en una *crítica razonable*.<sup>68</sup> Basándonos en dicha propuesta, podemos entender que estos agentes tienen una

---

<sup>65</sup> MARSHALL, Dominique. “Dimensions transnationales et locales de l’histoire des droits des enfants. La Société des Nations et les cultures politiques canadiennes, 1910-1960”, en *Genèses*, n° 71, 2008, pp. 47-63.

<sup>66</sup> HART, Jason. “Saving children, what role for Anthropology?”, en *Anthropology Today*, vol. 1, n°22, febrero 2006, pp. 5-8.

<sup>67</sup> BOURDIEU, Pierre. “Esprits d’État. Genèse et structure du champ bureaucratique” en *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, marzo 1993, pp. 49-62.

<sup>68</sup> VARSASKY, Oscar. *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1969.

sensibilidad política que los lleva a cuestionar el sistema social de su época, pero proponiendo reformas simples o superficiales, que no podían curar los males identificados, sino sólo disimular sus síntomas más visibles. Al mismo tiempo, es posible pensar que esto influyó en la tendencia cada vez más notoria a adoptar los posicionamientos supuestamente puros, neutrales y apolíticos, de los que ya hemos hablado.

De todas formas, se trata de un campo de acción socialmente construido, es decir, que los agentes crean en sus relaciones el espacio mismo que luego los determina, dependiendo de su posición en la distribución de capital.<sup>69</sup> Justamente para este caso, ellos no constituyen una unidad homogénea, sino un conjunto impreciso, cuya implicación en el gobierno de lo social varía en los distintos momentos históricos, según su calificación, su status y sus espacios de pertenencia. Lo que sí tienen en común estos actores es que, en distintos grados y de diferentes maneras en cada momento histórico, siempre participaron en la creación de las infancias nacionales y en sus modos de gobierno. Los actores que participan de este circuito –tanto quienes publican en el Boletín, como los representantes del Consejo Directivo– fueron agentes prolíficos en sus contextos locales, en los diversos y variables campos convocados a la definición e intervención de la infancia y la familia –científico, jurídico, educativo, sanitario, de acción social–. Por eso hablamos de su *capacidad para investir lo político*, entendiendo que sus aportes e intercambios dentro del circuito del Instituto cobran sentido en términos de su capacidad de repercutir y generar transformaciones en las realidades sociales americanas.

Para sostener estos procesos, el Instituto históricamente ha contado con dos órganos principales: el Consejo Directivo y la Dirección General.<sup>70</sup> El Consejo Directivo, está integrado por un representante de cada Estado americano, que se reúnen una vez por año para formular la política general del Instituto y supervisar el cumplimiento de sus responsabilidades. Al mismo tiempo, ese

---

<sup>69</sup> BOURDIEU, Pierre. *Science de la science et réflexivité*. París: Éditions Raisons d'agir, 2001.

<sup>70</sup> Hoy en día las acciones del Instituto están informadas por las resoluciones del Congreso Panamericano del Niño, las recomendaciones de la Asamblea General de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y los principios de la Convención de los Derechos del Niño. La presencia de estas instancias ha tenido pesos diversos a lo largo de la trayectoria del Instituto. De ello nos encargaremos cuando corresponda. Por ahora nos interesa describir la acción del Instituto desde sus dos instancias fundamentales y constitutivas: el Consejo Directivo y la Dirección General.

representante es el eslabón principal entre el Instituto y los Estados, responsable de los intercambios entre ambas instancias. Por su parte, la Dirección General es la encargada de implementar las resoluciones del Consejo Directivo, y con ello, de materializar todas las actividades de asistencia técnica, fortalecimiento institucional, desarrollo de conocimientos, formación de recursos humanos, registro y sistematización de experiencias nacionales, intercambio científico y político, entre otras.

En ese sentido, a diferencia de los Congresos Panamericanos del Niño, por ejemplo –recordemos, reuniones de participación abierta para actores de diversas disciplinas, corrientes e instituciones–, la estructura del Instituto está basada en representantes gubernamentales para su Consejo Directivo, y por delegados estables en el caso de la Oficina, porque su gestión, como decíamos, se orienta en una clara pretensión de gobierno.

Esto es relevante para entender que cuando hablemos de ahora en más del *círculo nucleado por el Instituto*, no hablamos de la sumatoria de individuos consagrados a un tema particular, sino de un espacio estructurado por relaciones de fuerza, con intereses diversos y posibilidades de impacto también variables. Se trata de un espacio que sufre múltiples variaciones en los diversos momentos históricos, pero que en general está determinado por un afán de transformación social.

Ya sean caracterizados como *profesionales de lo social*<sup>71</sup>, *especialistas de los asuntos íntimos*<sup>72</sup>, *empresarios morales*<sup>73</sup>, o una *nebulosa reformadora*<sup>74</sup>, estamos hablando del conjunto de filántropos, científicos, políticos o profesionales que, en distintos momentos históricos, conformaron la trama de debates en el seno del Instituto. Se trata de *expertos* si los entendemos como actores centrales de la sociedad de conocimiento, en tanto es a quienes se supone la posesión del saber y del saber-hacer, es decir, que están confrontados a la experiencia para construir y resolver problemas.<sup>75</sup> El

---

<sup>71</sup> ION, Jacques. “Les professionnels dirigent-ils l’action sociale ?”, en BORGETTO Michel & CHAUVIÈRE, Michel (dirs.). *Qui gouverne le social ?*. París: Éditions Dalloz, 2008, pp. 111-121.

<sup>72</sup> LENOIR, Rémi. “Famille et sexualité chez Michel Foucault”, en *Sociétés & Représentations*, n° 22, 2006, pp. 189-214.

<sup>73</sup> DAROQUI, Alcira & GUÉMUREMAN, Silvia. *Op. cit.*

<sup>74</sup> TOPALOV, Christian. *La naissance du chômeur 1880-1910*. París: Albin Michel, 1994.

<sup>75</sup> DUBOIS, Sébastien; MOHIB Najoua; OGET, David; SCHENK Eric & SONNTAG, Michel. “Connaissances et reconnaissance de l’expert”, en *Les Cahiers de l’INSA de Strasbourg*, n° 1, 2005, pp. 89-108.

dispositivo que ellos constituyen (técnicas, prácticas y representaciones) configura, en esa lógica, las formas legitimadas de gobierno, al mismo tiempo que abastece de las herramientas para su ejercicio.<sup>76</sup>

Por *gobierno* entendemos aquellos intentos de conducción de la conducta de las poblaciones, canalizados a través de diversas instituciones, disciplinas y técnicas y que tiene por horizonte la posibilidad de *estructurar el campo posible de acción de los otros*, a partir de ciertos ideales, valores, aspiraciones, discursos, saberes.<sup>77</sup> Así, el gobierno comprende la interacción entre la producción de conocimiento, las relaciones de poder y las modalidades de subjetivación.

Estos mecanismos se articulan en una paradoja que nos es fundamental: la movilización del conocimiento para dar el paso de abordar o resolver un problema social depende del modo en que éste ha sido formulado por ese mismo conocimiento, según supuestos político-disciplinares que se esconden en esa propia operación.<sup>78</sup> Para nosotros, en contraste con la naturalización normativa que se hace del papel del conocimiento en la resolución de los problemas sociales, lo que importa es explorar el mecanismo recíproco, aquel que cuestiona el rol de la *retórica del saber* en los procesos de construcción de problemas sociales, y el modo en que ella logra que lo que ocupa el espacio privado salga a la escena pública y sea luego material de decisión política.<sup>79</sup> En ese sentido, se torna central considerar el papel político de la elaboración de conocimientos, con el fin de desarmar lo que Pablo Kreimer llama el *conjunto de ficciones* que, sustentadas en la lógica de que los problemas sociales son algo dado o natural, pretenden argumentar una utilidad social de los conocimientos producidos.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> IHL, Olivier; KALUSZYNSKI, Martine & POLLET, Gilles. "Introduction: Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement", en IHL, Olivier; KALUSZYNSKI, Martine & POLLET, Gilles (eds.), *Les sciences de gouvernement*. París: Economica, 2003, pp. 1-21.

<sup>77</sup> FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

<sup>78</sup> ARELLANO, Antonio. "¿Es posible una epistemología política que solucione la asimetría entre naturaleza absolutizada y política relativizada", en ARELLANO, Antonio & KREIMER, Pablo (dir.). *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2011, pp. 57-99.

<sup>79</sup> KREIMER, Pablo. "Desarmando ficciones. Problemas sociales - problemas de conocimiento en América Latina", en ARELLANO HERNÁNDEZ, Antonio & KREIMER, Pablo (dirs.). *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 127-167.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

Lo interesante del campo que nos procura el caso del Instituto es que en los debates que de ahí emergen, se alternan y conviven, se asocian y disocian, se articulan o se oponen, diversas prácticas y representaciones en torno a la infancia y que tienen la particularidad de vectorizarse, en última instancia, por un afán gubernamental de transformación. En ese sentido, lo que nos interesa conocer son los diversos *proyectos de construcción de las infancias regionales*, es decir, tanto sobre las infancias como sobre las prácticas estatales con que los profesionales se encuentran o las que despliegan en sus contextos cotidianos. En tanto las consideramos como discursos prescriptivos, no constituyen un reflejo de las prácticas de cuidado familiares ni de las prácticas de gobierno en los distintos momentos históricos que recorreremos, sino que son modelos que nos permiten vislumbrar lo que se entreteje como un *deber ser* respecto de la infancia y sus modos de gobierno. En ese sentido, el material de archivo con el que trabajamos será pensado como *herramienta de un proyecto* que busca difuminarse entre los actores implicados, para establecer los parámetros deseables de los campos institucionales, disciplinarios y técnicos que queremos investigar.

### **El Archivo y el material histórico del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes**

Entre los años 2011 y 2016 realizamos tres terrenos de investigación en la sede del Instituto en Montevideo. El primero incluyó observación participante, entrevistas no directivas<sup>81</sup> y recopilación de material de archivo, mientras que el segundo y el tercero se enfocaron exclusivamente a esta última tarea.<sup>82</sup>

Decíamos que el Instituto se funda en 1927 con el objetivo de ser un centro de producción, sistematización y difusión de información sobre la infancia

---

<sup>81</sup> En el sentido que se trabaja en GUBER, Rosana. *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

<sup>82</sup> En términos específicos, la primera experiencia se constituyó como un esfuerzo por conocer el organismo a través del modo en que los actores vigentes del campo conciben y asignan sentido al Instituto. De este modo, procuramos acercarnos a la historia y al quehacer actual de la institución tal y como la conciben sus funcionarios. En esta oportunidad, también participamos como observadores de la 69<sup>a</sup> Reunión del Consejo Directivo. Esto nos permitió conocer algunos de los mecanismos de negociación que se establecen en ese contexto, tanto oficiales como extraoficiales. En paralelo, este terreno incluyó el primer encuentro con el Archivo del Instituto, sentando las bases para un segundo y tercer terreno, focalizados únicamente en la revisión y recopilación de documentos.

americana. Como consecuencia orgánica de su gestión se fue generando un acervo que hoy día contiene una considerable colección histórica de material especializado en infancia y familia. Con fines analíticos, dicho acervo podría dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, el material administrativo, la memoria histórica del Instituto y la huella escrita de sus transformaciones: declaraciones, actas, acuerdos, convenios, reglamentos, estatutos, decretos, cartas, memorandos, recibos, facturas, informes, circulares, discursos, formularios, recortes de prensa, entre otros. Por otro lado, publicaciones especializadas de la más amplia diversidad: tratados de las diversas disciplinas (medicina, derecho, educación, servicio social, entre otras), variedad de libros, revistas, enciclopedias, registros estadísticos.

Esta división, básica y tentativa, es propia. Ni ella, ni ninguna otra, ha organizado hasta ahora el material que se encuentra en este acervo. Como causa o consecuencia de esta postergación, cabe señalar que el Archivo nunca ha sido reconocido específicamente en el organigrama del Instituto, aunque él dependa directamente de la Dirección General. Quizás por la misma razón, el Archivo sufrió –sobre todo a partir de la década de 1950– la falta de personal especializado que se encargara de las tareas de conservación, catalogación y préstamo del material. Aún en nuestros días, si bien el Archivo se encuentra disponible, no cuenta con condiciones de acceso ni políticas que faciliten la localización y manipulación de los documentos.

El primer esfuerzo oficial por ponerlo en valor fue el Proyecto “Planificación, Organización y Descripción del Archivo Histórico del Instituto Interamericano del Niño-OEA”, desarrollado por la archivista Sylvia Gagliardi en el año 2001.<sup>83</sup> Hasta entonces nunca se había determinado con precisión la tipología ni los soportes predominantes del material, ni las fechas que abarcaba, tampoco se conocía el contenido, ni el volumen del material, tampoco si los documentos presentaban alguna organización y, en caso afirmativo, qué sistema de clasificación y ordenación se había aplicado, tampoco cuál era el estado de su

---

<sup>83</sup> Se trata de su proyecto de investigación para optar al grado de archivóloga de la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines de la Universidad de la República en Uruguay. Cabe destacar que entonces Sylvia Gagliardi era la responsable de este Archivo, y que ejerció este cargo hasta su muerte en el año 2012. Desde entonces, nadie ha sido designado para ocupar su lugar.

conservación. El trabajo de Gagliardi llena estos vacíos, pero lamentablemente abarca sólo el período comprendido de 1927 a 1957.

No existieron otros proyectos de este tipo hasta el año 2014, en que la OEA encarga una auditoría con el fin de conocer la magnitud y el estado de conservación de ese Archivo y generar las recomendaciones consecuentes. Esta auditoría confirmó los hallazgos de Gagliardi, dando cuenta que entre 2001 y 2014 no se habían generado cambios sustantivos a la custodia del acervo –emplazamiento, medidas de seguridad, mobiliario y equipamiento, etc.–. Lo que sí había cambiado era la magnitud del acervo. Si para la fecha de corte del trabajo de Gagliardi (1957) el número de documentos ascendía al orden de los 3.500, en el año 2014 superaba los 15.000. Ese aumento del volumen del fondo en esos años fue continuo y ascendente, sobre todo en razón de la masiva expansión del Instituto, la amplitud de los temas que atiende y la proliferación de las actividades que realiza; así como de las nuevas tecnologías de comunicación e información, que aceleraron los procesos de acceso a materiales a nivel regional e internacional.<sup>84</sup>

Estos datos son relevantes si consideramos que el abordaje de los documentos que nos interesa, implica situarlos tanto en el contexto de su producción como en el de su clasificación y conservación.<sup>85</sup> Si bien, como veremos, nuestra exploración se basa en la primera tarea, tener en cuenta la triple relación *acervos-espacio físico-agentes*<sup>86</sup>, ha sido fundamental para articular nuestras reflexiones. Esto sobre todo porque consideramos el Archivo como un *espacio social* que no sólo conserva *algo* del pasado, sino que a la vez es sostenido (administrado, contextualizado, habilitado) por actores y redes sociales

---

<sup>84</sup> En este punto, vale la pena señalar que si bien el catálogo construido por la OEA en 2014 es un avance, su funcionamiento sigue siendo deficiente. En este sentido, el Instituto tiene aún hoy una responsabilidad pendiente para asegurar el derecho ciudadano de acceso a ese material. Por ejemplo, se podría establecer una cifra exacta de los documentos que su Archivo custodia, o desarrollar para ellos un índice de clasificación único, o actualizar los materiales con el fin de completar y renovar su reserva, o asegurar las condiciones mínimas de seguridad y conservación del acervo, u operativizar el catálogo del material existente para facilitar su acceso y uso, o actualizar los servicios de préstamos, o rehabilitar las salas de lectura, entre otras tareas fundamentales. Con todo, la lista es elocuente del estado actual del acervo y, por lo mismo, el polvo que mencionábamos en el principio de la tesis está lejos de ser una mera metáfora del trabajo general con un archivo.

<sup>85</sup> MUZZOPAPPA, Eva & VILLALTA, Carla. “Los documentos como campo: Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”, en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, n° 1, primer semestre 2011, pp. 13-42.

<sup>86</sup> CATELA, Ludmila Da Silva. “El mundo de los archivos”, en CATELA, Ludmila Da Silva & JELIN, Elizabeth (eds.). *Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad*. Madrid: Siglo XXI, 2012, pp. 195-221.

actuales, en respuesta a intereses específicos de la conducción institucional.<sup>87</sup> Al mismo tiempo, debemos reconocer que el gesto de la escritura y la conservación del material escrito son acciones constitutivas del Instituto, ya sea para sistematizar su propia práctica como para cumplir su proyecto de producir y movilizar conocimiento. En este sentido, el Archivo no está exento de las disputas que dirimen *lo guardable y lo transmisible*<sup>88</sup>, más bien todo lo contrario: él mismo es producto de lo que en distintos momentos históricos se consideró rescatable y transmisible. Su composición nos habla finalmente de los mecanismos de construcción de una memoria histórica, tanto de la propia institución, como de las categorías que ella construyó.

Teniendo esto en consideración, esta tesis se sostiene principalmente en la revisión, relevamiento y sistematización de una serie de documentos escritos que forman parte del Archivo del Instituto. Nuestro trabajo contempla la contextualización socio-histórica de esos documentos, es decir, procura entenderlos en el marco de las condiciones materiales y sociales de su producción y uso. Ellos no se tratarán como series desarticuladas sino, como un material socialmente producido e históricamente situado, dentro de un contexto institucional, con raigambres bien delimitados. Al mismo tiempo, realizaremos una triangulación con fuentes históricas secundarias que la contextualización del material de archivo nos exige en los diversos tramos de esta investigación.<sup>89</sup>

Fundamentalmente, nos basamos en la exploración de las Actas de las Reuniones Anuales del Consejo Directivo del Instituto y su Boletín. Para el período estudiado hemos revisado 63 Actas y 63 Boletines. Revisamos secundariamente otros documentos como las Actas y registros de los Congresos Panamericanos del Niño, informes, Planes de Acción, presupuestos y otras producciones paralelas a las publicadas en el Boletín.

---

<sup>87</sup> ZABALA, Mariela Eleonora. “Hacer estudios etnográficos en archivos sobre hechos sociales del pasado. La reconstrucción de la trayectoria académica y religiosa de Monseñor Pablo Cabrera a través de los archivos de la ciudad de Córdoba”, en *Tabula Rasa*, n°16, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2012, pp. 265-282.

<sup>88</sup> CATELA, Ludmila Da Silva. *Op. cit.*

<sup>89</sup> VALLES, Miguel. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

Las Actas del Consejo Directivo son *una mezcla de sensibilidad literaria y espíritu burocrático*, para usar la expresión de Robert Darnton.<sup>90</sup> Ellas son siempre redactadas por el Director de la Oficina, por lo que están teñidas de plumas diferentes en cada momento histórico. En general, se trata de un documento que reúne una serie de disposiciones internas, en las que aparece el *deber ser* de la institución<sup>91</sup>, su autoimagen y sus objetivos explícitos.

Teniendo esto en consideración, una de las características más interesantes de las Actas es su proceso de transformación a lo largo del período estudiado. Entre 1927 y 1936 se trató de un documento muy sucinto, de carácter público, generalmente divulgado en el Boletín, y con un estilo más bien ensayístico.

A partir de 1936, si bien una breve minuta puede publicarse en el Boletín, las Actas pasan a ser un documento de carácter interno y con un formato cada vez más formal y estructurado. Esto que podríamos entender como una burocratización del documento, responde proporcionalmente a las transformaciones que fueron expandiendo las prácticas del Instituto. Luego, en la medida que los tópicos abordados en el Acta responden a las actividades realizadas por los órganos que lo componen, también responden a la complejización en los modos de definir, clasificar e intervenir la infancia.

Consideremos que en un comienzo esos tópicos eran más bien reducidos, teniendo como preocupación central el financiamiento (cobro de cuotas) y la representatividad (recuento de las gestiones en busca de adhesión de los Estados americanos y de contacto con instituciones consideradas afines), así como la rendición del estado del Boletín y la Biblioteca, que eran las tareas centrales de los primeros años. El documento entonces tenía una intención explicativa y de contextualización para quienes no hacían parte de esas reuniones o incluso del Instituto. Ya entrando en la década de 1940, y en un proceso que avanza en varios aspectos a la par con los cambios del Congreso Panamericano del Niño, el Instituto comienza a expandir y especificar sus prácticas, modificando como consecuencia la forma de sus Actas. Entre esas transformaciones observamos, por ejemplo, la organización de departamentos técnicos, la división administrativa del continente o la formulación anual de un Plan de Acción, es decir, nuevas clasificaciones burocrático-administrativas

---

<sup>90</sup> DARNTON, Robert. *Le Grand Massacre des chats. Attitudes et croyances dans l'Ancienne France*. París: Les belles lettres, 2011.

<sup>91</sup> VILLALTA, Carla. *Entregas y secuestros. Op. cit.*

que dan cuenta de los procesos de racionalización involucrados en los esfuerzos por problematizar la infancia.

Con la anexión a la OEA estas transformaciones se radicalizan, en tanto el Acta ya no sólo organiza una memoria interna sino que sirve de base para la comunicación con la organización mayor, sobre todo en lo que concierne a la rendición de presupuesto y de actividades. En ese sentido, se presentan con mucho más detalle todos los intercambios de la Oficina, tanto con otros organismos internacionales, como con universidades o con diversas entidades estatales y no-gubernamentales, instituciones, asociaciones, agrupaciones.

En ese orden de cosas, las Actas tienen una función de resguardo de su memoria histórica, basada en el seguimiento, registro y sistematización de las acciones emprendidas por el Instituto, al tiempo que dan cuenta de las clasificaciones y sistemas en los que se incorpora la infancia, para dar curso a su definición y tratamiento, en el marco de este organismo.

Por su parte, el Boletín es el medio de difusión regular del Instituto, con tiraje trimestral ininterrumpido desde 1927 hasta la fecha, y que tiene como objetivo central la divulgación de la amplia variedad de información sobre la infancia que el organismo se encarga de recopilar. De alguna manera, esta publicación encarna uno de los objetivos fundamentales del Instituto, en una buena parte del período estudiado, es decir, sistematizar y difundir información. Coherente con esos objetivos, en un primer momento se trató de una plataforma de estudios generalmente 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.

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 los 63 boletines comprendidos en nuestro período de estudio (1927-1989) contamos con un total de 1387 artículos clasificables.<sup>92</sup> De acuerdo con nuestras dimensiones de análisis, hay ciertas particularidades del Boletín a las cuales hemos acordado especial atención, particularmente, al tipo de documentos que publica, a las características de quienes participan y al contenido de los trabajos.

Respecto del tipo de documento que se publica, podemos considerar la existencia de cuatro categorías: 1) las “colaboraciones”, es decir, todo artículo –ensayos o sistematizaciones de resultados de investigaciones– redactado por funcionarios del Instituto o agentes externos, respecto de una problemática particular; 2) los documentos internos, incluyendo informes o posicionamientos institucionales; 3) las Actas y los resultados de los Congresos Panamericanos del Niño; 4) los informes de otras reuniones científicas. Según nuestras estadísticas, un 71% de los documentos publicados en el Boletín corresponde a “colaboraciones”, un 21% a documentos internos, un 6% a diversas reuniones científicas, y un 2% a los Congresos Panamericanos del Niño.<sup>93</sup>

En lo que refiere a una caracterización general de los autores que publican en este Boletín, hemos considerado tres aspectos fundamentales: su pertenencia disciplinaria, su sexo y la instancia a la que representan (países o instituciones). Según nuestras estadísticas, respecto de la autoría del texto, sabemos que un 57% son hombres y sólo un 13% son mujeres; el resto son textos que no entran

---

<sup>92</sup> Es importante señalar que la edición de 1989 se retrasa y es publicada finalmente en 1990, como un número especial dedicado íntegramente a la Convención de los Derechos del Niño. Este Boletín será el último considerado por nuestro análisis. Por el momento, presentamos las estadísticas que comprenden al período total de esta investigación, cuyas variaciones para cada período las indicaremos cuando corresponda, en el entendido que así se harán explícitas las fluctuaciones del campo que describimos.

<sup>93</sup> Nuestro problema de investigación y sus dimensiones de análisis exigió la revisión de un 45% de todos estos documentos. Entre ellos, los que responden a la categoría “colaboraciones”, han sido sistematizados en el *índice razonado*, incluido al final de esta tesis. A fin de cuentas, nuestro trabajo busca también ser una puerta de entrada al material que existe en el Archivo del Instituto y este índice busca abonar a ello. Ver *infra* pp. 311-328.

en esta clasificación ya que son colectivos o institucionales.<sup>94</sup> Por otra parte, las disciplinas con mayor representatividad en nuestro período de estudio son la Medicina, con un 33% de las publicaciones en el Boletín; seguida por los representantes de instituciones nacionales e internacionales con un 15%, y por el Sistema Judicial con un 12%.<sup>95</sup> Por otra parte, estos actores representan en su mayoría al Instituto (24%), y entre los países con mayor presencia aparecen Uruguay con un 21% y Argentina, con un 17%, para luego bajar drásticamente a Chile, Brasil y Estados Unidos, con un 5% cada uno, y luego otros países con una presencia aún menor.<sup>96</sup> Como veremos más adelante, un cuestionamiento al carácter “regional” del Instituto es en algunos momentos sugerido, vista la preponderancia de los actores del Río de la Plata.

Por último, respecto del contenido de los trabajos publicados en el Boletín, podemos considerar la existencia de cinco categorías principales.<sup>97</sup> La temática con mayor representatividad es la *acción social*<sup>98</sup>, abarcando un 39% de los artículos publicados en el Boletín. En segundo lugar, la *salud*<sup>99</sup>, representando un 28% de los trabajos. En tercer lugar, los documentos sobre el *movimiento interno* del Instituto<sup>100</sup>, con un 19%. En cuarto lugar, la *educación*<sup>101</sup> con un 11%. Por último, los documentos relativos a los Congresos Panamericanos del Niño<sup>102</sup>, con un 3%.

A lo largo de esta tesis hemos trabajado entonces con la materia histórica que concentran las Actas y los Boletines del Instituto. En ninguno de los dos casos

---

<sup>94</sup> Ver Tabla 1 en Anexos, p. 307.

<sup>95</sup> Ver Tabla 2 en Anexos, p. 307.

<sup>96</sup> Ver Tabla 3 en Anexos, p. 308.

<sup>97</sup> Ver Tabla 4 en Anexos, p. 308.

<sup>98</sup> En esta categoría incluimos trabajos que tratan sobre: Servicio y Asistencia Social, Escuelas de Trabajo Social, Patronato, Beneficencia, Asilos, Casas e Instituciones para infancia, ideas de “bienestar”, “porvenir” o “progreso” (nacional o regional), campañas de protección de derechos, sistema materno-infantil, abandono, (i)legitimidad, adopción, asociaciones de padres, orfandad, maltrato, vivienda, niños refugiados, Sistema legal y jurídico, delincuencia infantil y juvenil, trabajo infantil y juvenil, Régimen tutelar, Cortes especializadas, proyectos de ley, Código del Niño, Código de la Familia.

<sup>99</sup> La categoría *salud* considera lo siguiente: Medicina, Pediatría, Pediatría Social, Puericultura, Higiene, mortalidad y morbilidad infantil, profilaxis, educación sanitaria, hospitales, Servicio médico-escolar, Servicio médico-social, protección médico-social, adicciones, alimentación, lactancia, (des)nutrición, comedores materno-infantiles, salud mental y psicología, trastornos mentales.

<sup>100</sup> En cuanto al *movimiento interno* del Instituto, consideramos: Extractos de Actas, notas editoriales, homenajes, efemérides.

<sup>101</sup> Para *educación*: Programas educativos, escuelas, edad escolar, retardo escolar, escolares “anormales”, castigos escolares, asociaciones juveniles, escuelas al aire libre, colonias, ocio y recreación, televisión, cine, radio.

<sup>102</sup> Con respecto a dichos congresos: Trabajos oficiales, documentos de referencia.

el trabajo consistió en reproducir literalmente las versiones del mundo que ellos ofrecen, tampoco en buscar una verdad que los trascienda, sino en sus posibles verdades como *producciones sociales*<sup>103</sup> y como *campos de tensión*.<sup>104</sup> En otras palabras, si bien el contenido de los documentos es central para esta investigación, nuestro acercamiento a los archivos no se basa en una *metodología extractiva*, sino en el intento por reponer las redes de sentido construidas al momento de la creación de esos textos y de su concepción como herramientas dentro de un proyecto.<sup>105</sup> Los textos son, en definitiva, tomados como *artefactos con pretensión de gobierno*, pero cuyos efectos prácticos no se pueden inferir.

Por último, vale la pena señalar que al preocuparnos por la configuración de las problemáticas actuales a través de una revisión del pasado nos enfrentamos a un desplazamiento constante entre distintas temporalidades necesarias de considerar en su contexto histórico particular. Tomando la perspectiva de Eva Muzzopappa y Carla Villalta esto podría resumirse con la paradoja de sostener una interrogante por los problemas actuales – interrogante que, por lo demás, es constitutiva del interés inicial de la investigación– sin trasladar mecánicamente su forma a las categorías pasadas, cuando estos problemas que observamos quizás ni siquiera eran imaginables.<sup>106</sup>

## **Decisiones teórico-metodológicas para la presentación de los resultados**

Visto que lo que interesa es recurrir a la materia histórica procurando identificar lo que se constituye como regularidades y rupturas a lo largo de este período de larga duración, hemos decidido presentar los resultados de lo que ahí hemos encontrado, respetando el orden cronológico del período de

---

<sup>103</sup> COLANGELO, Adelaida. *La crianza en disputa: medicalización del cuidado infantil en la Argentina, entre 1890 y 1930*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata, 2012.

<sup>104</sup> SVAMPA, Maristella. *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.

<sup>105</sup> BOSA, Bastien. “¿Un etnógrafo entre los archivos? Propuestas para una especialización de conveniencia”, en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 46, n° 2, julio-diciembre 2010, pp. 497-553.

<sup>106</sup> MUZZOPAPPA, Eva & VILLALTA, Carla. *Op. cit.*

estudio, 1916-1989. Para ello hemos introducido una serie de cortes que hacen las veces de miradores que facilitan una perspectiva amplia de los procesos. Desde el Primer Congreso Panamericano del Niño, celebrado en 1916, se consideran como *antecedentes* los primeros anudamientos que hicieron de la protección de la infancia un objeto de interés para ciertos grupos en América, anidando en sus intersticios las condiciones de posibilidad para la fundación del Instituto en 1927. Entonces comienza un segundo período, caracterizado por los primeros esfuerzos de estabilización del Instituto y que entendemos 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* de esta Organización inaugura un nuevo modelo de gestión, determinado por la expansión de sus responsabilidades, redes y objetivos, y por su pertenencia oficial al Sistema Interamericano. La revisión de estas transformaciones constituye un tercer período que avanza hasta 1979, año en que tiene lugar una Asesoría solicitada por la OEA al Instituto, la cual marca una revisión radical de sus prácticas y que nos permite retomar una de las dimensiones centrales que interroga este trabajo, a saber, la tensión entre la producción de conocimiento y la acción técnica en la construcción de los problemas sociales relativos a la infancia. Por lo demás, este corte nos permite también abrir el cuarto período de esta tesis abarcando toda la década de 1980, caracterizada por la acción del Instituto frente a la masiva crisis económica en la región, cuyas problemáticas definieron contundentes transformaciones institucionales y programáticas signadas por la campaña de “lucha contra la pobreza”.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Antes de proseguir, vale la pena mencionar el trabajo de Patrice Schuch sobre los procesos que conforman el caso del *Estatuto da Criança e do adolescente* (ECA) en Brasil. El problema que se plasma en la periodización propuesta por Schuch, se acerca bastante al que nosotros queremos proponer. De ahí nuestro interés por retomarlo. Schuch plantea lo siguiente: 1) un primer corte entre 1900-1950, caracterizado por un marco higiénico-sanitario que apunta a construir poblaciones saludables y civilizadas, y que es parte de un proceso de integración nacional y de unificación de principios del siglo XX; 2) un segundo corte para el período 1950-1980, caracterizado por el marco modernista, enfocado en el desarrollo nacional y basado en proyectos de reforzamiento del aparato estatal y de modernización de la familia; 3) un tercer corte desde 1980 hasta el presente, donde se considera el marco contemporáneo de derechos, en particular su énfasis en políticas sectoriales de participación comunitaria y el modo en que reconfigura a los niños y adolescentes como “sujetos de derecho”, con el fin de que sean integralmente protegidos por el Estado, la familia y la comunidad. Ver: SCHUCH Patrice. “Justice, culture and subjectivity”, en *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 9, n° 2, julio-diciembre 2012, pp. 34-69.

Como veremos en las páginas que siguen, los cortes que proponemos son en extremo porosos. Ellos no suponen divisiones estáticas si no secuencias de sentido que movilizan nuestro análisis. Para ello, buscamos empapar cada período con la retórica y los tiempos que observamos en los documentos, con las transformaciones que los caracterizan y con los actores que los sostienen. Esto generará en cada sub-período extensiones, ritmos y densidades distintas. Considerando que el lenguaje construye realidad, la articulación de estos sub-períodos también pretende rescatar la textura de estos documentos a través de los sujetos de su enunciación y de sus formas de expresión. Esta textura recupera una parte fundamental de los movimientos que constituyen el espacio social que es el Instituto.

Ahora bien, a pesar de sus características diversas, cada período contempla siempre un mismo objetivo, orientado a responder nuestra pregunta por los procesos a través de los cuales la infancia devino un problema social en América a lo largo de este siglo xx corto. Para ello, y procurando un sistema de análisis a partir de lo establecido en nuestros núcleos problemáticos, hemos identificado tres campos en los que es posible observar las diversas particularidades de los proyectos regionales de construcción de la infancias y su protección, los que emergen y se estabilizan en el circuito nucleado por el Instituto. Concretamente, se trata de tres maneras distintas de observar y analizar ese circuito, relevando una institucionalidad particular, así como las diversas disciplinas y tecnologías que se imbrican en los esfuerzos de transformación de las poblaciones regionales –las infancias pobres y sus familias–, en respuesta a los afanes interamericanos de progreso. Desde este enfoque, por ejemplo, un mismo actor puede participar a veces como burócrata, otras como experto o como político, dando cuenta así de roles versátiles, que alternan e incluso se superponen, poniendo en constante tensión los objetivos y motivaciones de los propios agentes, con las realidades estatales y las exigencias interamericanas.

En un primer eje, que hemos llamado *institucional*, nos interesa conocer los procesos mediante los cuales aquellos grupos aislados que conformaron inicialmente el movimiento de protección de la infancia en América fueron ensamblándose hasta conformar el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, así como los procesos que abonaron a la estabilización y

expansión del organismo en su camino de institucionalización dentro del sistema interamericano. Para ello, este campo de análisis se focaliza en la fina trama de negociaciones y decisiones que tienen lugar en el seno del Instituto, desde las cuales emerge y en las cuales se sostiene su quehacer institucional.

¿Cómo se construyó este organismo internacional de protección de la infancia? ¿Cómo fue definiendo su estructura y organización? ¿Cómo generó adhesión y representatividad? ¿Cómo produjo y sostuvo sus redes burocráticas? ¿Cómo obtuvo sus financiamientos? ¿Cómo se distribuyeron los integrantes que lo dinamizan? Al responder a estas interrogantes buscamos dar cuenta de los procesos de construcción del Instituto en tanto que sistema burocratizado de diseño de intervenciones sobre la infancia, signado por la trama de sentidos que se tensa entre sus propias disputas internas, el sistema interamericano y los Estados americanos que lo componen. En particular, nos interesan las estrategias políticas, administrativas y económicas que el Instituto despliega para conseguir su estabilidad y para posibilitar el cumplimiento de los objetivos que se propone en cada momento histórico.

Con el fin de observar estos procesos, este eje de análisis se basa principalmente en la revisión de las Actas de las reuniones del Consejo Directivo del Instituto y tiene la particularidad de estar estructurado en las voces de sus Directores.<sup>108</sup> Como veremos, cada uno de ellos –seis en el período estudiado– tiene una presencia distinta, tanto dentro como fuera del Instituto. Cada uno de los Directores tuvo además preocupaciones y objetivos diferentes, determinados en mayor o menor medida, tanto por los procesos internos del Instituto y las coyunturas internacionales.

Este campo de análisis es fundamental en tanto da cuenta de los procesos de complejización y extensión de la estructura del Instituto, así como de las estrategias que éste despliega para su legitimación. Estas operaciones avanzan en la estabilización del Instituto como organismo internacional de protección de infancia, y por tanto sostienen las condiciones de posibilidad para la

---

<sup>108</sup> En el Boletín encontramos diversas expresiones para describir al Director del Instituto: “el alma”, “el director de orquesta”, “la cabeza y el corazón”, “el espíritu”, “el adalid”. Su función es la de dirigir la Oficina, concretando los mandatos del Consejo, coordinando actividades y sosteniendo la comunicación con los Estados y otros organismos internacionales. Para ocupar ese cargo, las condiciones de elección fueron variando en los distintos momentos históricos, pero ellas tienen en común el hecho de estar siempre en manos del Consejo Directivo.

construcción del modelo particular de protección que el Organismo propone para las infancias regionales.

En un segundo eje, que hemos llamado *disciplinario*, nos interesa conocer los diversos saberes que concurrieron a la delimitación de la preocupación por la protección infantil en el circuito nucleado por el Instituto, así como los modelos que ellos articularon para configurar un contexto de inteligibilidad para la intervención de las infancias pobres y sus familias en la región. Este ejercicio implica comprender los procesos de especialización y profesionalización de los diversos campos disciplinarios que hicieron emerger a la infancia como una preocupación social en la región. Para dilucidar la configuración de esos modelos y lecturas, tendremos en cuenta los circuitos y mecanismos de circulación de los saberes y los actores que los portan, sus interacciones estratégicas y los mecanismos mediante los cuales ciertas disciplinas fueron ganando y otras fueron perdiendo protagonismo a lo largo de los períodos recorridos. ¿Cómo se construyó un campo de saber en torno a la protección de la infancia en América? ¿Quiénes fueron los actores predominantes en ese proceso? ¿Cuáles fueron sus objetivos, motivaciones y trayectorias? ¿Cómo llegaron a transformarse en las *voces autorizadas* para hablar de infancia? ¿Qué tipo de relaciones y alianzas establecieron? ¿Cómo negociaron sus legitimidades en ese campo? ¿Qué categorías construyeron y buscaron establecer como predominantes? Al intentar responder a nuestras interrogantes tendremos en cuenta que estas disciplinas responden a ideales políticos e históricos de cuya construcción ellas mismas participaron activamente. En este sentido, las disciplinas con las que dialogamos no son sólo instrumentos para esos ideales, sino que ejercen autoridad a través de una serie de tecnologías y mecanismos prácticos que ellas mismas ayudan a inventar y construir.

Este eje se basa en una revisión de los trabajos publicados en el Boletín del Instituto, y de las Actas del Consejo Directivo. En ambos tipos de documentos encontramos valiosos indicios respecto de los procesos de emergencia y estabilización de determinados saberes y prácticas en el seno de los cuales se construye la infancia como preocupación social en América (el objeto) y, en simultáneo, se constituyen los agentes y expertos que imaginan dicha preocupación (los sujetos de la acción). Como ya hemos advertido, para

comprender ese ejercicio es fundamental tener en cuenta que los modos de configurar un modelo de intervención en el caso del Instituto no siempre estuvieron determinados de manera transparente por evidencias científicas y decisiones profesionales, sino que estas fueron atravesadas de manera determinante por diversas disputas presupuestarias, burocráticas y políticas en los distintos momentos históricos. Nuestro trabajo será identificar y analizar estos escenarios con el fin de comprender las transformaciones de una tensión central para esta investigación: la articulación del saber y la *expertise* en la simultánea construcción y solución de los problemas sociales.

En un tercer eje, que hemos llamado *de las tecnologías*, nos interesa conocer las áreas de la realidad social que se problematizan en cada momento histórico, así como las motivaciones y proyecciones que fundamentan dicha problematización. Asumimos que las prácticas y representaciones asociadas a esa problematización resultan legítimas en la medida que vectorizan la construcción de comportamientos, fenómenos, procesos y cualidades, considerados como válidos y deseables en los diferentes momentos históricos. En este sentido, nos interesa conocer y analizar las estrategias mediante las cuales una serie de *expertos* produjeron intentos calculados de estructurar el comportamiento de ciertas infancias y sus familias, de acuerdo con ciertos parámetros de validez y deseabilidad.

Abordamos el análisis de esos proyectos y esas políticas no sólo en términos de su declarado interés por garantizar el bienestar de niños y niñas, o por asegurar la reproducción social y material de sus familias, sino también en su calidad de dimensión cultural y entramado de relaciones donde se construyen identidades particulares y precisas. Lejos de ser *producciones fantasmagóricas* de un organismo burocrático y abstracto, dichas identidades son más bien representaciones sociales que forman parte del sentido social que tiene el Instituto en cada época y en cada contexto, resultado, a su vez, de los procesos de su hegemonización en el campo cultural.

Desde nuestra perspectiva, estos procesos están guiados por las pretensiones de transformación de dichas realidades, ellas a su vez están signadas por los objetivos variables que los afanes de progreso y desarrollo establecieron para la región. ¿Cuáles son las representaciones de infancia y familia que gravitan en el Instituto? ¿Cuáles son las pautas de cuidado, crianza y socialización que

se tornan deseables en cada momento histórico? ¿Cuáles son los diversos *proyectos de infancia* que circulan entre los boletines del Instituto? ¿Qué políticas de protección fueron diseñadas en consecuencia? ¿Mediante qué mecanismos y en nombre de qué pretensiones la infancia y la familia se hacen inteligibles, y por tanto, gobernables?

Como sabemos, lejos de ser estática, la línea divisoria entre lo privado y lo público es efecto de los modos en que los dispositivos disciplinarios, políticos y burocráticos dibujan sus contornos. Por lo tanto, a través de su revisión, podemos observar las modalidades específicas de una tensión entre la infancia, la familia y el Estado, sostenida en las diversas definiciones que asume el bienestar. Nuestro trabajo será observar de qué maneras opera esta ecuación entre las páginas del Boletín del Instituto, con el fin de conocer los diversos proyectos de infancias que ahí circulan, así como las políticas de protección diseñadas en consecuencia.

\*\*\*

Los resultados de esta investigación se presentan en la lógica de un cruce entre nuestro recorte temporal y los campos problemáticos recién descritos. Contamos entonces con cuatro capítulos, configurados por los cuatro subperíodos, cada uno de ellos divididos en tres apartados, correspondientes a cada uno de nuestros campos de análisis. Así las cosas, esta estructura de trabajo bien merece una advertencia preliminar para quien lee: cada capítulo revisa tres veces el mismo período, de acuerdo a nuestros tres ejes de análisis. Esto se traduce, en que una vez finalizada la lectura de un eje, el siguiente recommienza el mismo período desde el principio. Es de esperar que este ejercicio de superposición temporal, logre mostrar sus frutos en el diálogo que va construyendo entre los distintos registros que convoca.

En fin, esta tesis se organiza de la siguiente manera.

En el **primer capítulo**, llamado “Antecedentes para la creación de un organismo regional de protección de la infancia en América: distribuciones preliminares (1916-1927)”, describimos y analizamos los antecedentes de la emergencia del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia. Nos concentramos específicamente en la década precedente a la

fundación del Instituto, en junio de 1927, considerando como punto de partida el Primer Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Buenos Aires en 1916. Abrimos nuestras reflexiones contextualizando las áreas de la realidad social que en este período fueron problematizadas en respuesta a los ideales de infancia impuestos por los afanes modernistas en el primer cuarto del siglo xx. Entre ellas, la centralidad que adquirió la mortalidad infantil en la región suscita particular interés para nuestra pregunta de investigación, pues originó tensiones puntuales en la definición de la triada infancia-familia-Estado, al tiempo que dio lugar a diversas disputas entre los actores que buscaban participar de esa definición. En un segundo momento, nos detenemos en esos actores, ellos organizados en tres grupos particularmente relevantes para la fundación del Instituto: las feministas del Cono Sur, las asistentes sociales estadounidenses y los médicos –pediatras y puericultores–, principalmente rioplatenses. Nos focalizamos en la trayectoria y derivas de cada uno de estos grupos; en sus motivaciones, metodologías y disputas internas. En un tercer momento, describimos el contexto en que estos tres grupos entraron en diversas disputas de sentidos y legitimidades, cuyo telón de fondo fueron los Congresos Panamericanos del Niño. Estos congresos sirvieron como arena para que estos grupos pusieran en juego sus posiciones políticas y disciplinarias, y de cuyas negociaciones dependió si más tarde lograron o no participar de la fundación y estabilización del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia.

En el **segundo capítulo**, llamado “Generando redes y categorías: producciones del Instituto durante su período autónomo (1927-1949)”, describimos y analizamos las diversas estrategias –institucionales, burocráticas, políticas, profesionales, disciplinarias y de producción de sentidos– que el Instituto desplegó con el fin de cumplir su objetivo de ser un centro de producción, sistematización y difusión de información sobre la infancia americana. Para ello tomamos el recorte temporal de lo que hemos denominado su *período autónomo*, y que va desde su fundación en 1927, hasta su consolidación como Organismo Especializado de la Organización de Estados Americanos, en 1949. En un primer momento, tomamos la voz de los directores del Instituto para conocer la trama de negociaciones en las que el recién fundado organismo disputó tanto su representatividad regional e

internacional, como su estabilidad presupuestaria. Solventar estas dos preocupaciones fue una estrategia central para lograr su legitimidad y así transformarse en un espacio privilegiado de circulación de saberes y prácticas sobre la infancia en la región. En un segundo momento, analizamos los procesos de especialización y profesionalización de aquellos campos disciplinarios que alcanzaron mayor presencia en el circuito nucleado por el Instituto en sus primeros años de gestión. En directa continuidad con las disputas que tuvieron lugar en los Congresos Panamericanos del Niño que analizamos en el capítulo anterior, estas disciplinas fueron la Pediatría y el Servicio Social, las cuales, en conjunto, componen el dispositivo médico-social que caracterizó la gestión del Instituto en este período. En un tercer momento analizamos las medidas estratégicas que respondieron a la consigna del *modelo preventivo* impulsado por el dispositivo médico social. Hemos agrupado esas medidas bajo la categoría de *tecnologías de legitimidad*, para denominar los intentos de producir transformaciones en las familias a través de la normalización y homogenización de ciertas pautas de su comportamiento. Específicamente, hemos dividido esas tecnologías en tres grupos, la profilaxis del abandono, la puericultura y la regulación nupcial, entendiéndolas como intentos calculados de regulación de los lazos de parentesco, filiación y alianza, respectivamente.

En el **tercer capítulo**, llamado “La consolidación de un conocimiento técnico, neutral y especializado sobre la infancia: dimensiones de un modelo de desarrollo económico-social para la región (1949-1979)”, describimos y analizamos las transformaciones que operan en el Instituto luego de su anexión como Organismo Especializado de la OEA, en 1949, poniendo especial atención a su inscripción oficial en el Sistema Interamericano. Dicha inscripción se vio determinada por los esfuerzos de alinear los programas de desarrollo social con los programas de desarrollo económico, que se organizan en la región a la salida de la II Guerra Mundial, cuando las condiciones de vida de la población se transformaron en una preocupación acuciante. En un primer momento, damos cuenta de la expansión de las responsabilidades, redes y presupuesto del Instituto como consecuencia de esta anexión a la OEA. Siempre siguiendo las voces de los directores de su Oficina, damos cuenta de las negociaciones y decisiones que sostuvo el Instituto, con el objetivo de

afianzar la construcción de un sustento administrativo, burocrático y profesional que permitiera su transformación, cuando pasa de ser un centro informativo a un dispositivo de gestión técnica, tal y como lo exige su nuevo contrato. En un segundo momento, identificamos los saberes que concurrieron a la delimitación de la preocupación por la protección infantil en el circuito nucleado por el Instituto, así como los modelos que ellos articularon para configurar un contexto de inteligibilidad para la intervención de las infancias pobres y sus familias en la región. Vemos que las disciplinas hasta aquí centrales en el Instituto –la Pediatría y el Servicio Social– expanden sus espacios de acción y sus redes estratégicas. Específicamente, establecen diálogo con las ciencias de la salud mental y las estadísticas, complejizando la trama de sentidos que informa la definición de los sistemas de protección. En un tercer momento, identificamos las estrategias a través de las cuales los *expertos* de esas disciplinas produjeron intentos calculados de estructurar el comportamiento de las *infancias necesitadas de protección* y sus familias, de acuerdo con los parámetros establecidos por el modelo de desarrollo. Vemos que los proyectos de protección de infancia en este período gravitaron en torno a lo que hemos llamado *tecnologías de educación para la responsabilidad*. Dicha responsabilidad atañe a diversas dimensiones, entre las cuales emergen con particular insistencia tres categorías: la parentalidad, la sexualidad y las prácticas alimentarias. Cada una de ellas tensiona las versiones de *lo regular* desde una exigencia distinta: responsabilizarse, saber planear, saber optimizar, respectivamente.

En el **cuarto capítulo**, llamado “Más allá de la infancia: lucha contra la pobreza y crisis económica en América Latina (1979-1989)”, describimos y analizamos los debates en torno a la protección de la infancia en el circuito del Instituto durante la década de 1980, marcada determinantemente por la crisis económica en la región y las campañas de “lucha contra la pobreza” que surgieron en consecuencia. En un primer momento, observamos los grandes desafíos que la crisis presenta a la Dirección del Instituto, interpelada a hacer frente a una demanda creciente de parte de los Estados americanos –en crisis– desde un aparataje institucional cada vez más debilitado –también en crisis–. Se despliega consecuentemente una serie de medidas que hemos entendido como *estrategias de resistencia institucional*, y que orientan al

menos tres lineamientos principales en la acción del Instituto en este período: la racionalización de los recursos humanos, la modernización tecnológica y la intensificación de las relaciones institucionales. En un segundo momento, analizamos el marcado sesgo tecnocrático de estas campañas, las cuales se materializaron en continuos esfuerzos por caracterizar la pobreza –definirla, detectarla, hacerla visible–. Dichos esfuerzos son impulsados desde el Instituto por dos disciplinas que cobran protagonismo en este período: las estadísticas y las ciencias sociales. A la manera de las mediciones ya estandarizadas de la economía, los indicadores producidos por este dispositivo socio-estadístico también debían funcionar como principios de orientación política social dirigida a la infancia pobre y sus familias. En un tercer momento, indagamos en esas clasificaciones que se establecieron para la *infancia necesitada de protección* y sus familias. En particular analizamos los modos en que las prácticas y representaciones ligadas a la campaña de la “lucha contra la pobreza” dieron paso a la emergencia de clasificaciones específicas para lo que se entendió como un “familia fragilizada” y una infancia “en situación irregular”. Estas clasificaciones adhieren a un modelo de *profilaxis del riesgo*, entendido como una serie de acciones destinadas a generar un modo de vida que reduzca al máximo esas caídas y las posibilidades de marginación.

Para terminar, en las **reflexiones finales** se reorganizan las dimensiones de análisis y núcleos problemáticos consignados en el comienzo de esta tesis, a instancias del recorrido específico de cada capítulo, intentando problematizar y reformular las tensiones centrales de esta tesis.

## Capítulo I. Antecedentes para la creación de un organismo regional de protección de la infancia en América: distribuciones preliminares (1916-1927)



*Biberons à tube de la collection Dufour, photographiés au début du siècle (album Robbe, pl. 45).  
Il les avait légendés globalement "biberons Thiers", bien que seul le troisième soit de cette marque.*

Las primeras décadas del siglo xx fueron decisivas para la configuración del movimiento americano de protección de la infancia. Éste emerge en el espacio habilitado por una serie de procesos de secularización, cientifización y profesionalización, concomitantes a las demandas de mayor presencia estatal en los esfuerzos por alcanzar el progreso en la región. Justamente, preocuparse por la infancia en esos años era un distintivo de las sociedades modernas y civilizadas, difícil panorama en una región poblada de niños y niñas campesinos, indígenas y pobres como era América. En este sentido, debemos considerar que la construcción de la infancia como preocupación social en el continente formó parte de una red de sentidos informada por criterios modernizadores, hacia los cuales se orientaron masivamente los proyectos de transformación de las realidades sociales.

La dispersión de esos proyectos se concibió como un impedimento para los avances hacia el anhelado progreso. Dotar al “nuevo mundo” de redes de circulación y producción conjunta de ideas, así como fomentar e inventar nuevos circuitos de comunicación, fueron entonces algunas de las formas imaginadas para concretar los cambios en dirección a ese nuevo porvenir. Se trató específicamente de una serie de esfuerzos por fomentar una percepción regional transnacionalizada, que se basara en la aproximación recíproca de las experiencias, prácticas y representaciones en torno a la infancia, que de manera discontinua comenzaban a emerger en el continente.

Cabe señalar que este impulso por generar redes y circuitos no fue un hecho aislado en el plano internacional. Algunas iniciativas ya habían emergido en Europa incluso antes de la I Guerra Mundial, cuyas devastadoras consecuencias fueron el motor decisivo para la estabilización de una preocupación internacional por la infancia. Se tejió entonces una serie de alianzas reformadoras que –con distintos grados de intención y con posibilidades de influenciar las orientaciones nacionales e internacionales también diversas– se comprometieron a proteger a los miembros más jóvenes de la sociedad.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Varias de ellas tuvieron un rol importante en la conformación de instituciones centrales en el debate internacional. Por ejemplo, el Comité de Protección de la Infancia de la Sociedad de

Con todo, lo cierto es que –ya sea como una preocupación suscitada por el entendido “atraso” y la miseria en el caso americano, ya sea motivado por las urgencias de la devastación producida por la guerra en el caso internacional– estos movimientos se articularon para compensar los diversos modos de violencia ejercida sobre niños y niñas. La protección de la infancia aparecía como un campo de *acción aceptable para todos*, por lo que se le atribuyeron grandes expectativas para la construcción de la democracia o la paz. En general, se trató de la definición de un encuadre global para lo que podría entenderse como una *internacionalización de las políticas de protección de infancia*. La particularidad de esta internacionalización fue crear una interdependencia en la estructuración de los regímenes circulatorios. Se articula así, en definitiva, una suerte de opinión pública internacional que busca ofrecer un paraguas para las representaciones y prácticas que hasta ese entonces estaban dispersas.

Para el caso americano, ese paraguas abarcó un conjunto de tecnócratas y reformadores del bienestar y la salud, ligados a un incipiente campo científico de lo social. Ellos buscaron redefinir los problemas asociados a la infancia pobre y sus familias, así como determinar sus soluciones posibles. Se trata concretamente de los primeros anudamientos que dieron forma a un campo de problematización específico y autónomo para la infancia y la familia en la región. Dichos anudamientos anidaron en sus intersticios una mezcla entre preocupaciones nacionalistas, ideas feministas de distintas esferas y adscripciones disciplinares específicas, que fueron abonando a la construcción

---

las Naciones –ancestro de UNICEF–, en 1925. Este es un proceso muy vasto, el cual supera con creces los propósitos de esta investigación. Para su revisión, se puede considerar esta serie de interesantes trabajos, ver: ROOKE, Patricia & SCHNELL, Rudy. “«Uncrumping child life»: international children’s organisations, 1914-1934”, en WEINDLING, Paul (ed.). *International health organisations and movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 176-203; PEDERSEN, Susan. “Review Essay: Back to the League of Nations”, en *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4, octubre 2007; DROUX, Joëlle. “L’internationalisation de la protection de l’enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925)”, en *Critique Internationale*, n° 52, 2011, pp. 17-33; MARSHALL, Dominique. “The Formation of Childhood as an Object of International Relations : the Child Welfare Committee and the Declaration of Children’s Rights of the League of Nations”, en *International Journal of Children’s Rights*, vol. 7, n° 2, 1999, pp. 103-147; MARSHALL, Dominique. “The Causes, Promises and Problems of Coordinated Actions in Favour of Children in War and Peace: Philanthropists, Experts and the League of Nations, 1914-1930”, en *Workshop Trans-national Networks of Experts and Organizations*, Ginebra, 2009; MARSHALL, Dominique. “Dimensions transnationales et locales de l’histoire des droits des enfants”. *Op. cit.*; REVEST, Marcel. *La protection de l’enfance devant la Société des Nations*, París: A. Pedone, 1936.

de un campo de prácticas y representaciones ligado a la infancia. Al mismo tiempo, los representantes de estos grupos participaron de la distribución de las cuotas de poder que emergieron de manera correlativa a la configuración de este emergente campo científico-político en construcción.

En este capítulo describimos y analizamos estos procesos, pues ellos son los antecedentes directos de la emergencia del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia. En particular, nos concentraremos en la década precedente a la fundación del Instituto en 1927, considerando como punto de partida el Primer Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Buenos Aires en 1916.

Conocer estos antecedentes es fundamental para nuestras reflexiones, ya que nos permiten tener en cuenta dos dimensiones centrales. Por un lado, la organización de iniciativas emergentes que buscaron delimitar un campo específico de problematización e intervención para la infancia en la región. Y por otro, las negociaciones y disputas mediante las cuales dichas iniciativas fueron ensamblándose en formas institucionales relativamente estables. Entendemos estos procesos como las *distribuciones preliminares* de una serie de actores, prácticas y representaciones que, en su articulación, configuraron las bases del circuito institucionalizado y transnacionalizado que fue más tarde el Instituto.<sup>110</sup>

El análisis de este escenario se divide en tres momentos, respetando la estructura de los tres campos problemáticos que describimos en la introducción. Comenzamos esta vez por el denominado *eje de las tecnologías*, pues de ese modo se hace posible poner en primer plano las áreas de la realidad social, cuyos ideales de infancia fueron problematizados en concomitancia con los afanes modernistas del primer cuarto del siglo xx. Entre esas áreas, la centralidad que adquirió la mortalidad infantil en la región

---

<sup>110</sup> Silvana Darré ha señalado que los agentes que sostienen estos procesos son precedidos por una serie de discursos sociales, los que politizaron el campo de la infancia y la maternidad mucho antes de lo que aquí señalamos. Ella define el clivaje que aquí analizamos como un relevo disciplinario, donde los protagonistas de este período asumen una tarea que hasta entonces había sido de la filosofía, la pedagogía o la religión. Este antecedente es relevante para abonar a la justificación de nuestra periodización, pues pone atención en la sistematización y profesionalización de una serie de saberes que venían produciéndose, difusa y discontinuamente, para configurar luego un verdadero campo de prácticas y representaciones, consistentemente ancladas en el saber científico en torno a la infancia y a la maternidad. Ver: DARRÉ, Silvana. *Maternidad y tecnologías de género*. Buenos Aires: Katz Editores, 2013.

suscita particular interés para nuestra pregunta de investigación. Se trata de una problemática cuya construcción originó tensiones particulares en la definición de la triada infancia-familia-Estado, al tiempo que produjo diversas disputas entre los actores que buscaban participar de esa definición. Como veremos, entre esas tensiones y disputas se *gestó* una de las primeras tecnologías para *gestionar* la infancia: el “binomio madre-hijo”.<sup>111</sup>

En un segundo momento –y respondiendo al campo problemático designado como *disciplinario*–, veremos que ese binomio fue un objeto de preocupación y un eje relevante en el accionar de tres grupos que nos interesan en particular por su protagonismo en la fundación del Instituto: las feministas del Cono Sur, las asistentes sociales estadounidenses y los médicos –pediatras y puericultores–, principalmente rioplatenses. Nos focalizaremos en la trayectoria y derivas de cada uno de estos grupos, en sus motivaciones, metodologías y disputas internas. Su conformación y distribución estuvo atravesada por los esfuerzos de normalización de los roles de género, lo cual determinó, en gran medida, la representatividad y presencia que cada uno logró alcanzar en el campo de saber e intervención que estaba en estos años en construcción.

En un tercer momento –respondiendo al eje *institucional* del análisis–, describiremos el contexto en que estos tres grupos entraron en diversas disputas de sentidos y legitimidades, cuyo telón de fondo fueron los Congresos Panamericanos del Niño, el primero celebrado en Buenos Aires en 1916. Estos congresos sirvieron como arena para que estos grupos pusieran en juego sus posiciones políticas y disciplinarias. De sus negociaciones dependió la inclusión o exclusión de los incipientes procesos reformadores en materia de infancia en la región y, en particular, de la fundación y estabilización del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia.

---

<sup>111</sup> Adriana Vianna –retomando el planteo de Antonio Carlos de Souza Lima– ha planteado estas dos operaciones, procurando definir el ejercicio tutelar del Estado en el tratamiento de la minoridad: por un lado, la de *gestar*, que implica funciones pedagógicas de maternaje; por otro lado, la de *gestionar*, que supone ejercer control, administrar y pacificar poblaciones catalogadas como disruptivas del orden. Ver: VIANNA, Adriana. “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”, en DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Río de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, pp. 271-312.

## **1. En busca del progreso: de la preocupación por la mortalidad infantil a la creación del “binomio madre-hijo”**

Para fines del siglo XIX la creencia en el progreso alcanzaba su máxima expresión, tanto en los círculos populares como intelectuales de occidente. Devenía una idea dominante, incluso por sobre las nociones de igualdad, justicia social o soberanía popular que iluminaban el período. Se trataba de un ascenso gradual y continuo de la historia hacia fines predeterminados o, lo que es lo mismo, de un recorrido uniforme y unidireccional guiado por una modernidad que exigía perpetua renovación y mejora. En todos los casos, hay un trayecto poblado de significantes políticos, económicos, sociales y culturales, donde los valores, prácticas e instituciones tradicionales, eran identificados a lo irracional y, con ello, como inhibidores de las anheladas transformaciones.

Para el caso americano, la noción de progreso –y con ella la de civilización– se transformó en una *idea-fuerza* que fue dando forma a una determinada cosmovisión o gran relato acerca de la modernidad. Así cobró sentido la exigencia de erradicar la supuesta “barbarie americana” y sus “males endémicos”, asociados a la población autóctona y al legado católico-hispanizante.<sup>112</sup> Los pueblos mestizos considerados “degenerados”, la masa trabajadora no disciplinada según las necesidades del capitalismo emergente, el crecimiento popular urbano desmedido, la población no escolarizada, los altos índices de mortalidad infantil o la débil estructura estatal, eran todas características que se contradecían con los afanes de progreso y amenazaban a la región con el temido “desorden social”.

Tales amenazas pusieron en cuestión la hasta entonces reducida presencia estatal en el manejo de los asuntos sociales. De este modo, se generó un ideario determinante para los procesos de construcción de identidades en las sociedades modernas latinoamericanas de comienzos del siglo XX, transversalmente marcadas por la emergencia de sociedades de bienestar. En este contexto, la creencia en el progreso funcionó como un determinante central para los procesos de secularización y las transformaciones

---

<sup>112</sup> SVAMPA, Maristella. *Op. cit.*

consecuentes, que emergían en forma paralela a un deseo manifiesto de obtener demostraciones científicas de la realidad humana y de las leyes y principios que hacen del progreso uno de sus pilares. Esas demostraciones debían ser neutrales y empíricas, pues así representarían una *nueva y única* forma de conocimiento. “La ciencia” y “los científicos” devienen potentes símbolos en el vocabulario occidental, al cual las prácticas estatales también van a arrimarse bajo la creciente profesionalización de los servicios sociales.<sup>113</sup> Con ello, las reformas debían además alejarse de los circuitos de la caridad y filantropía para habilitar la ampliación de la participación estatal en la conducción de las políticas de asistencia pautadas por la técnica y criterio de la llamada “utilidad social”.<sup>114</sup>

Tener en cuenta la relevancia del imaginario de progreso para los Estados americanos es fundamental como lente analítico para la comprensión de la infancia que nos interesa, en la medida que su construcción hizo parte de una red de sentidos informada directamente por criterios constitutivos de ese imaginario.<sup>115</sup> En palabras de la historiadora Paula Fass: “En el siglo XX, los privilegios de unos pocos habían afectado a muchos otros, y se habían convertido en las expectativas de todos. Mientras las formas particulares de estos privilegios en la infancia permanecían lejos de lo universal, incluso en Occidente, ellas se habían transformado en una norma que definía a la civilización occidental, una norma en torno a la cual establecimos nuestro

---

<sup>113</sup> NISBET, Robert. *History of the idea of progress*. Londres: Heinemann, 1980.

<sup>114</sup> De modo general, entendemos aquí la filantropía como el conjunto de obras sociales, caritativas y humanitarias de iniciativa privada, confesionales o no. Ver: BEC, Colette; DUPRAT, Catherine; LUC, Jean-Noël & PETIT, Jacques-Guy (dirs.). *Philanthropies et pratiques sociales en Europe*, Actas del Coloquio organizado por AREPPOS en París, 27-28 marzo de 1992. París: Editorial Economica, 1994.

<sup>115</sup> El panorama que se esboza a propósito del progreso, entendido como el determinante central de los debates científicos, políticos y culturales (más aún literarios o artísticos), supera con creces el terreno de esta investigación. El relato parcial y exento de contradicciones que hacemos respecto de la imposición del progreso como visión de mundo, no busca negar las discusiones y desconfianzas a las que siempre estuvo sometido su ideario. Basta con recordar la célebre metáfora que, ya en 1855, le sirviera a Baudelaire para anticipar toda una vertiente crítica ante la idea de progreso: ese escorpión que se clava con su propia cola. En suma, la idea de progreso con la que aquí se dialoga es fundamentalmente aquella que fue reivindicada y reinterpretada por los actores que dieron vida al Instituto. Ver: BAUDELAIRE, Charles. “Exposition universelle, 1855, Beaux-Arts”, en *Œuvres complètes*, vol. 2, p. 581.

propio progreso y exhibimos nuestra superioridad sobre otras partes del globo”.<sup>116</sup>

No debemos olvidar que la infancia se constituyó históricamente como una poderosa medida de modernidad y un indicador clave de la ciencia social para dar cuenta del desarrollo relativo de las sociedades. Como bien ha planteado Sandra Carli, analizar los conceptos acerca de la infancia en un período histórico nos informa sobre la situación de niños y niñas, pero también sobre la construcción de la cultura política.<sup>117</sup> De esta manera, en este período, alcanzar una infancia moderna era un reflejo de la modernidad de la sociedad en sí misma. Sin embargo, la mayoría de los niños que poblaban América en estos años eran mestizos, mulatos, negros, campesinos, desnutridos, analfabetos, hijos de criollos o de inmigrantes pobres venidos del sur de Europa. Así el “niño real”, el niño más numeroso, era por definición una desgracia a superar.<sup>118</sup> Ante este escenario, los Estados americanos se impusieron una tarea redentora: la sustitución del niño real.

En este proceso, a través del cual se delineaban los contornos de una preocupación social por la infancia, uno de los factores que acaparó mayor atención en el contexto que nos interesa fue la mortalidad infantil. Así como en otras realidades el eje estaba puesto en los niveles de escolaridad, en Latinoamérica la magnitud de las tasas de mortalidad se consideraban como un reflejo directo de los niveles de modernización estatal. Como bien señala Sheila Rothman: “La tasa de mortalidad infantil no era meramente una estadística de morbilidad, sino que era una medida precisa del nivel de progreso social en la nación”.<sup>119</sup> La mortalidad infantil había emergido como

---

<sup>116</sup> “*In the twentieth century, the privileges of the few have affected many more and become the expectations of all. While the particular form of these privileges of childhood remains far from universal even in the West, it has become a defining norm of western civilization, a norm around which we both establish our own progress and parade our superiority over other parts of the globe*”, FASS, Paula. “Is there a story in the history of childhood?”, en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world. Op. cit.*, p. 13. Ésta y las traducciones que siguen son propias.

<sup>117</sup> CARLI, Sandra. *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: Editorial Miño y Dávila, 2002.

<sup>118</sup> IGLESIAS, Susana. “Un viaje a través de los espejos de los congresos panamericanos del niño”, en *IIN/OEA*, 1998.

<sup>119</sup> “*The infant mortality rate was not merely a statistic on morbidity but an accurate gauge of the level of social progress in the nation*”. ROTHMAN, Sheila. *Woman's Proper Place. A History of Changing Ideals and Practices, 1870 to the Present*. Nueva York: Basic Books Publishers, 1978, p. 127.

un problema médico, social y político a finales del siglo XIX en América Latina, instalándose como una de las primeras políticas que sitúa a niños y niñas como uno de los pilares fundamentales de la estrategia de estructuración y sostenimiento de la nación.<sup>120</sup> La infancia deviene entonces objeto de las nacientes políticas sociales, al mismo tiempo que se transforma en un *bien nacional*.<sup>121</sup>

Para entonces, y como parte del proceso de secularización, los registros bautismales dejaron de ser una fuente para dimensionar estas tasas, poniendo al descubierto la limitada capacidad estatal para captar las tendencias demográficas.<sup>122</sup> La demanda de producción de estadísticas como una tarea administrativa central se unió al reclamo de coordinación de esfuerzos e inyección de recursos en la materia, que algunos grupos ya venían instalando. Ellos se conformaban de profesionales que convivían con la enfermedad y la muerte de niños y niñas en sus prácticas cotidianas, donde construían sus argumentos respecto de la urgencia de las transformaciones requeridas, al tiempo que se adjudicaban la capacidad de llevarlas a cabo. Este doble ejercicio –clasificar una urgencia y, al mismo tiempo, erigirse en el ente tratante–, es una constante en las prácticas que caracterizan a los actores que abordamos a lo largo de esta investigación.

Se trata de un conjunto de reformadores y tecnócratas que participó activamente en la construcción (y solución) de los diversos problemas que se ligaron a la salud y bienestar infantil. En el mismo gesto, se aseguraron posiciones estratégicas, tanto en el campo científico como político relativo a la infancia. Tres de ellos nos interesan en particular para comprender los antecedentes de la emergencia del Instituto –específicamente ligados al

---

<sup>120</sup> Las perspectivas demográficas en la concepción de los derechos del niño son altamente enriquecedoras en este punto. Ver, por ejemplo: ROLLET, Catherine. “Période contemporaine”, en *Annales de démographie historique: “Enfances”*, n° 102, 2001, pp. 32-46. A este respecto, la autora plantea que los derechos del niño no nacen en un estado puro, sino por interés del Estado. De acuerdo a Rollet, esto es así porque al Estado le preocupa su devenir demográfico vinculado a la lucha contra la mortalidad infantil, y también porque le preocupa la seguridad que aparece ligada a la “delincuencia infantil”, o bien porque le preocupa la solidez de las estructuras familiares relacionadas con el maltrato infantil.

<sup>121</sup> ROLLET, Catherine. “L’enfance, un bien national? Approche historique”, en DE SINGLY, François (dir.). *La famille: l’état des savoirs*. París: La découverte, 1991, pp. 310-320.

<sup>122</sup> Desde entonces se asume que el registro de la iglesia no era fiable, puesto que muchos niños no pasaban por las parroquias o morían antes, y además se lo consideró carente de exhaustividad. Ver: NARI, Marcela. *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004.

campo de la pediatría, el servicio social y el feminismo–, pero de sus características distintivas nos encargaremos en detalle en el apartado siguiente. Por ahora nos interesa avanzar en la campaña que ellos enarbolaron.

Situando la mortalidad infantil como preocupación central, la vida de niños y niñas comenzó a problematizarse en sus diversas esferas, con tal de prevenir su muerte, pero también de promover su bienestar en general: su alimentación, educación, higiene y vivienda, fueron dimensiones que pujaron por entrar en los debates de la política pública. Se trató, en definitiva, de un proceso que forjó nuevos imaginarios respecto de los modos cotidianos de vivir, caracterizados por una serie de tecnologías de educación social que buscaron definir lo que se entendió, a grandes rasgos, como “hábitos saludables”.

Dicha campaña apuntó principalmente a las madres. Si bien fue un proceso de naturalización de la familia nuclear en general, las madres constituyeron por excelencia el foco de las intervenciones. Como dice Asunción Lavrin a este respecto: “La reconciliación de lo individual con lo familiar y con los intereses sociales tuvo lugar a través del cultivo de calificaciones de género específicas, a través del ícono de la maternidad”.<sup>123</sup>

Si hasta aquí la crianza de los hijos había supuesto un cierto saber práctico de parte de las madres, éste comienza a diferenciarse y delimitarse para pasar a ser un saber autónomo, organizándose en torno a ciertos principios que forman un cuerpo coherente de conocimientos teóricos y reglas prácticas.<sup>124</sup> Se trata efectivamente de sustituir aquella preparación tradicional que hasta aquí era transmitida a las madres generacionalmente y a nivel local, por una enseñanza racional, fundada en el saber positivo que produjera lo que podríamos entender como una *profesión de madre*. En otras palabras, deshacerse de los “prejuicios” generados por las costumbres locales –dijimos, signadas como barbáricas y degeneradas– para instalar en su lugar la serie de

---

<sup>123</sup> “The reconciliation of the individual with the familial and with the social interests occurred through the cultivation of gender-specific qualifications, through the icon of motherhood”, LAVRIN, Asunción. *Women, feminism and social change in Argentina, Chile and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995, p. 52.

<sup>124</sup> En este punto, se abre una pregunta vinculada a los procesos que desplazaron a los saberes considerados “tradicionales”, con respecto al embarazo, parto y crianza. Estos estuvieron históricamente en manos de las mujeres –sanadoras, parteras o dentro de las redes familiares–, y pasaron luego al monopolio masculino, específicamente de los médicos. Para tomar el ejemplo de EEUU, ver: EHRENREICH, Barbara & ENGLISH, Deirdre. *Witches, Midwives, and Nurses: A History of Women Healers*. Nueva York: The Feminist Press, 1973.

saberes sobre la infancia que vienen produciéndose e institucionalizándose, vectorizados por los afanes modernizadores.

La virtuosidad y el amor de madre ya no son suficientes, ahora ella debía entrenarse en áreas de economía doméstica, cuidados infantiles, higiene, además de una serie de valores que apuntan al “hogar bien tenido” que, supuestamente, erradicaría si no la miseria al menos sus efectos y, en última instancia, salvaría la vida de los hijos. Con ello, las madres –y por tanto las mujeres– se transformaron en destinatarias de diversas intervenciones que pusieron en marcha una serie de *pedagogías maternas*, cuyo horizonte constituye una tecnología de género que establece lo que es adecuado y lo que no en distintos momentos históricos.<sup>125</sup>

Esta nueva *maternidad educada*<sup>126</sup> se transformó en una guía para el comportamiento de las mujeres. Ellas fueron entonces consideradas como responsables del destino de sus hijos, mientras que la “pereza”, “ignorancia” o “descuido” de las madres, aparecieron como las únicas causas de la muerte o malas condiciones de vida de esos niños y niñas. En la medida que las tasas de mortalidad infantil eran una preocupación política, la maternidad –o, más aún, la maternidad “eficiente”– pasó a ser una función social. En otras palabras, el dispositivo de prácticas y representaciones que contribuyeron a la construcción social de las mujeres como madres, luego hizo de esa maternidad un asunto de Estado.

Desde la perspectiva de Asunción Lavrin, esta imposición de la responsabilidad materna en los cuidados infantiles y su consecuente cristalización de la maternidad como una función social, participó de la construcción de una inevitable fusión entre madre e hijo en el imaginario social: “Las vidas de madre e hijo estaban indisolublemente ligadas en todo momento. ‘La protección del seno materno’ era un proyecto sagrado sostenido por higienistas, reformadores sociales, trabajadoras sociales y, finalmente, por

---

<sup>125</sup> Esto es lo que Silvana Darré ha entendido como una campaña de definición de una *maternidad inapropiada*. Ver: *Maternidad y tecnologías de género*. *Op. cit.*

<sup>126</sup> La expresión está en ROTHMAN, Sheila. *Op. cit.*

los eugenistas de los años 1930. ¿Quién estaba en el centro de los múltiples esfuerzos de la definición política y su ejecución, la madre o el niño?”.<sup>127</sup>

Dicha tensión intentó ser resuelta mediante la idea del “binomio madre-hijo”, un operador que fue citado en todo círculo político, médico y legal preocupado por las medidas de bienestar de la maternidad, la infancia o la familia a comienzos del siglo xx. Es además una clasificación cuya emergencia nos interesa conocer y que debemos retener, pues dinamizó una fracción importante de las discusiones dentro del Instituto en sus primeros años de gestión, tal y como veremos en el capítulo que sigue.

Como habíamos adelantado, los *agentes del progreso* que lideraron estos procesos emergieron de diversos movimientos aún difusos, que procuraron determinar sus propias bases, al mismo tiempo que fueron estableciendo relaciones estratégicas entre sí. Cada uno de estos grupos tuvo una definición diferente para el binomio, con su correspondiente propuesta de lo que serían las políticas de protección apropiadas. Esas definiciones entraron en diversas disputas que se pusieron de manifiesto en los Congresos Panamericanos del Niño, celebrados desde 1916. En ese escenario las posiciones políticas y disciplinarias de estos grupos buscaron integrar –con variado éxito– el circuito hegemónico de los procesos reformadores de la región. Quienes lograron jugar de manera estratégica su posición en esas negociaciones fueron protagonistas de los procesos siguientes, una vez fundado el Instituto.

## **2. Disputas en el saber sobre la protección de la infancia en América: tensiones de género y construcción disciplinaria**

El proceso de construcción de un movimiento americano de protección de la infancia comprende el florecimiento y delimitación de una serie de intentos aislados que, siendo ideológica y disciplinariamente disímiles, se vieron motivados –o forzados– a avanzar hacia la habilitación de un lenguaje común. El objetivo implícito era cristalizar sus planteos en una posición preeminente en

---

<sup>127</sup> “The lives of mother and child were indissolubly tied at all times. ‘Protection to the maternal womb’ was a sacred undertaking supported by hygienists, social reformers, social workers, and finally the eugenics of 1930s. Who was at the center of the multiple efforts of policy definition and execution –the mother or the child?”, LAVRIN, Asunción. *Op. cit.*, p. 124.

el campo de conocimientos e intervención que estaba constituyéndose.<sup>128</sup> Se trata específicamente de un proceso de traducción de diversas experiencias locales en problemas sociales comunes, sostenido por múltiples frentes –sociales, disciplinarios, profesionales, políticos– que tuvieron un objeto de interés compartido, pero motivaciones claramente distintas y distantes.

Entre estos frentes podemos identificar tres, particularmente importantes para la configuración de lo que hemos definido como las *distribuciones preliminares* para la fundación del Instituto: las feministas del Cono Sur, las asistentes sociales estadounidenses y los médicos latinoamericanos, representantes de la pediatría social y el higienismo. En las páginas que siguen nos dedicaremos a una detenida descripción y análisis de la trayectoria de cada uno de estos grupos. Desde nuestra perspectiva, este ejercicio es fundamental para comprender las particularidades del escenario en que el Instituto emerge, ya sean sus actores predominantes, o bien las prácticas y representaciones que estuvieron en la base de su institucionalización como circuito regional de problematización de la infancia.

Tal y como veremos, los grupos feministas del Cono Sur hicieron de su preocupación por las necesidades del binomio madre-hijo uno de los objetivos principales de su lucha por expandir los derechos de la mujer, transformándose en una pieza fundamental para la emergencia del movimiento americano de protección de la infancia. Por su parte, los médicos habían comenzado a organizar reuniones internacionales sobre los mismos asuntos. Ahí promovieron reformas en torno a la familia con foco en el niño y no necesariamente incluían un cambio social respecto de la mujer. Considerando que en esos años los medios científicos, académicos y políticos eran de monopolio masculino, su visión tendió a prevalecer por sobre la de las feministas. En paralelo a esta alternancia, nuevas posibilidades de cooperación panamericana surgieron cuando las trabajadoras sociales estadounidenses comenzaron a defender principios feministas de la protección de la infancia, pero, como veremos, en alianza con las perspectivas masculinas más que con su contraparte femenina sudamericana.

---

<sup>128</sup> En este punto, vale la pena recordar que aquí no entendemos este *campo de saber* como un circuito reglado por las modalidades de validación del conocimiento académico, sino como un campo productivo, derivado de la conexión entre aquellas prácticas que tienen como vector un interés por guiar cambios sociales y culturales.

Desde nuestra perspectiva, si el género es una manera de significar las relaciones de poder, en el contexto que revisamos esta variable se configuró directamente como un espacio en el cual (o por medio del cual) el poder se articula. Por lo mismo, un cuestionamiento de la rigidez con que se fijan las categorías sociales binarias de género nos es indispensable para comprender los mecanismos mediante los cuales estos tres grupos fueron construyendo su legitimidad en la región. Como veremos, y tal como diría Silvia Federicci, las diferencias no fueron el problema, sino las jerarquías.<sup>129</sup>

Desde este enfoque, hablamos de *relaciones de género* poniendo en práctica una revisión crítica de la organización social entre los sexos. Dicha organización ocupa un lugar fundamental en el proceso de construcción de la infancia como preocupación social, en la medida que determina una distribución específica de los roles sociales de hombres y mujeres, tanto en la esfera pública como en la privada. Esto puede observarse esquemáticamente si tomamos como balizas los elementos descritos por Joan Scott y Éléní Varikas como constitutivos de las relaciones sociales fundadas en las diferencias de género.<sup>130</sup> Entre ellos, debemos tener en cuenta los símbolos culturales que alimentan los mitos sobre los opuestos –por ejemplo, luz y oscuridad o probidad y corrupción–; los conceptos normativos –educativos, científicos, políticos o jurídicos– que, en forma de oposición binaria, afirman categórica y unívocamente el sentido de lo masculino y femenino, como si esas posiciones fueran producto de un consenso social más que de un conflicto; los roles políticos en el marco de instituciones específicas que en este caso comprenden, por ejemplo, la parentalidad o el campo laboral; o incluso la identidad subjetiva que caracteriza a cada actor y lo hace participar de modos particulares en el circuito.

Tener presentes estas categorías nos es indispensable para comprender tanto las trayectorias y disputas internas de cada uno de los grupos protagonistas de este apartado, como los intercambios y negociaciones que se generaron entre ellos en el intento por delimitar un campo específico de problematización para la infancia en la región. Ambos procesos son paralelos e indisociables y nos

---

<sup>129</sup> FEDERICCI, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños, 2010.

<sup>130</sup> Ver: SCOTT, Joan & VARIKAS, Éléní. “Genre: Une catégorie utile d'analyse historique”, en *Les Cahiers du GRIF*: “Le genre de l'histoire”, n° 37-38, 1988, pp. 125-153.

interesan, pues en su articulación se proyecta la idea de crear el Instituto. Como veremos en el tercer apartado de este capítulo, el escenario concreto para dicha proyección son los primeros Congresos Panamericanos del Niño, por lo que nuestra descripción y análisis de cada grupo terminará de cara a ese escenario.

Valga la evidencia, interrogar la especificidad de lo infantil como un problema social emergente, mediante categorías que mucho le deben a la consolidación actual de los estudios de género, no sólo permite describir realidades pasadas a la luz del conocimiento contemporáneo, sino que, más decisivo aún, modifica la comprensión de los procesos históricos que comparecen en el presente. A fin de cuentas, la puesta en diálogo de los tres grupos que ordenan lo que sigue –y que aquí hacen las veces de categorías de análisis–, le da un espesor particular a nuestra forma de entender la preocupación social por la infancia. Esto es así, porque allí está contenida una de las singularidades de nuestra hipótesis de trabajo: el análisis de las relaciones conflictivas entre los tres grupos permite construir una historia alternativa, incluso opuesta, a las versiones homogéneas, enaltecidas y unánimes que merodean al objeto infancia, y que confluyen en la formación y en el posterior desarrollo del Instituto.

### *2.1. Debates feministas en el Cono Sur*

En América Latina, el dominio español dejó huella en sus códigos jurídicos y en una configuración cultural que dio al catolicismo una particular influencia sobre la vida de las mujeres. Esto tuvo como repercusión un legado de desigualdad que obstaculizó su entrada en el cálculo político de la ciudadanía, basado principalmente en el argumento de sus “virtudes domésticas” y sus “atributos especiales” para el cuidado. Toda la carga que en este caso porta la idea de “virtudes” o “atributos” se trama en las disputas entre los enemigos de la participación de las mujeres en los espacios públicos –que argumentaban que ellas eran demasiado “apasionadas” o “ignorantes”– y sus defensores –que invirtieron los términos para argumentar “altruismo” y “moralidad”–. En ambos casos, el lenguaje de la diferencia, basado en pautas biológicas y

psicológicas, era una herramienta central en el debate por la igualdad de las mujeres.<sup>131</sup>

Lo interesante es que las mujeres también aprendieron a aplicar ese lenguaje de la diferencia, pero en formas que desafiaban el corte que se había impuesto entre las esferas pública y privada, y que en muchos casos se usaba para privarlas de ciudadanía política y de igualdad jurídica. Más bien, ellas adhirieron a la idea de trasladar su “probidad femenina” del hogar al espacio público y exigieron su reconocimiento como un servicio a la nación. La carga moral incrustada en la figura de la maternidad fortalecía el sentido de “deber” y “servicio” supuesto a los largos años de educación orientada a la posición de la mujer como “madre de familia”. Entonces de la maternidad (y por extensión, del género), se dedujo una entrega incondicional que naturalizaba un supuesto altruismo para describir la capacidad de las mujeres de entregarse a la causa de otros. Finalmente, las demandas de ciudadanía de estas mujeres fueron encontrando sus primeros puntos de anclaje en una representación idealizada de la maternidad, lo que dio un carácter distintivo y duradero a las versiones del feminismo latinoamericano que interesan en este trabajo.

Dichas versiones emergen en el Cono Sur a partir de fines del siglo XIX y sobre todo en centros urbanos –siendo el primero Buenos Aires, luego Montevideo y después Santiago–, con bastante comunicación entre ellos. El uso del término “feminismo” para 1920 ya era corriente en el vocabulario entre mujeres, políticos, reformadores sociales y hasta la Iglesia católica.<sup>132</sup> Este movimiento defendió entonces una demanda de cambio social significativa en torno a la mujer, en tres aspectos fundamentales: un nuevo rol económico, personalidad jurídica en el ámbito familiar y participación en el sistema político.

Para situar esa campaña, debemos considerar que por esos años en el Cono Sur convivían dos ramas preponderantes del feminismo –la socialista y la liberal–, cuyas coincidencias y disputas fueron determinantes en la articulación de las demandas que describimos y que nos interesan porque describen las tensiones que contiene la definición de la indisolubilidad del

---

<sup>131</sup> MOLYNEUX, Maxime. “Perspectivas comparativas sobre género y ciudadanía”, en DE VILLOTA, Paloma (ed.). *Globalización a qué precio: el impacto en las mujeres del Norte y del Sur*. Barcelona: Icaria, 2001, pp. 141-173.

<sup>132</sup> LAVRIN, Asunción. *Op. cit.*

binomio madre-hijo. Ellas sabían que todas las mujeres, burguesas o trabajadoras, eran oprimidas por igual y que el trabajo era redimirlas, sin embargo, sus preocupaciones eran en el fondo disímiles: la independencia económica y una legislación protectora de la mujer trabajadora fueron las piezas centrales del plan de reforma de las socialistas, mientras que para las liberales el énfasis estuvo puesto en dismantelar las desigualdades de género para ganar acceso y representatividad política y profesional para las mujeres. Así las cosas, si bien ambos grupos privilegiaron sus puntos de encuentro –haciendo amplias concesiones sobre sus prioridades y evitando la confrontación abierta para potenciar su lucha–, la diferencia de clases seguía siendo el único asunto con potencial para abrir un abismo entre ellas: ¿cómo sintetizar la liberación personal y la liberación de género comprendida en la cuestión de clases?

Ese desfase fue modulado con el desarrollo de una corriente distintiva del feminismo, entendido como “feminismo compensatorio”, desde el cual se sostiene, a grandes rasgos, que uno de los sexos tiene una “desventaja biológica” y que la función de la sociedad es redirigirla, intentando suprimir las formas de subordinación que han emanado de ella.<sup>133</sup> En este sentido, el “feminismo compensatorio” no busca igualdad sino reconocimiento y reparación. Ésta se transformó en una propuesta bastante versátil, en cuanto lograba tranquilizar a todas las perspectivas: protege y compensa a las madres trabajadoras, con lo cual satisface a las socialistas; defiende la maternidad como función social de la mujer, con lo cual satisface a los conservadores; y promueve cambios en el estatus económico y legal de las mujeres, con lo cual satisface a las liberales. En esa lógica, no habría contradicción en que las mujeres demandaran igualdad por una parte y protección por la otra, mientras se resguardara el derecho a ser consideradas tan capaces como los hombres pero no lo mismo que ellos.

---

<sup>133</sup> Esta clasificación pertenece al filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira, quien la resume con la siguiente fórmula: “Cuando un hombre y una mujer se unen, a la mujer se le forma un hijo; al hombre no le sucede nada. Encontrar ese hecho muy satisfactorio es ser “antifeminista”. Ignorarlo es ser “feminista” (de los comunes: de los de IGUALDAD). Tener presente ese hecho; sentir lo doloroso e injusto de algunos de sus efectos, y procurar su COMPENSACIÓN –que podrá ser igualando o desigualando según los casos–, sería el verdadero y buen feminismo”. Ver: VAZ FERREIRA, Carlos. “Sobre feminismo”, en *Obras*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1957, pp. 37-38. Este libro es una compilación de conferencias dictadas en 1914, abreviadas y reproducidas por Vaz Ferreira en 1922. Son publicadas en 1957 como un homenaje de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

Con todo, desde distintas perspectivas, estas tres interpretaciones tenían una certeza común: la unión indefectible de madres e hijos en la construcción de las políticas de protección. Esta lógica se plasmó en la mayoría de los proyectos debatidos o aprobados en relación con la maternidad y la infancia durante las tres primeras décadas del siglo xx en el Cono Sur, articulados por un imaginario plenamente *maternalista*.<sup>134</sup> Por un lado, porque identifica movimientos discursivos e ideológicos que determinan a las mujeres como madres, construyendo una visión política basada en el rol de las mujeres como cuidadoras, educadoras y, en última instancia, las primeras, y muchas veces únicas, responsables de los hijos.<sup>135</sup> Por otro lado, porque describe la acción de las reformadoras que participaron de las tempranas etapas del desarrollo del Estado de bienestar y que, buscando interpretar y administrar las necesidades de mujeres y niños, reclamaron posiciones profesionales y políticas, logrando penetrar en arenas previamente monopolizadas por hombres. Dicho esto, entendemos que este movimiento redefinió las fronteras de lo privado y lo público para las mujeres, ligando a unas –las madres– y otras –las reformistas– diferencialmente a uno y a otro espacio.<sup>136</sup>

Ahora bien, incluso si algunas de estas feministas estaban logrando representatividad en los incipientes espacios de acción en torno a la protección infantil, su participación estaba aún determinada por decisiones masculinas. Por ejemplo, en el I Congreso Nacional de protección a la infancia del Cono Sur, celebrado en Santiago de Chile, en 1912, no participó oficialmente ninguna mujer. La fracción de estudiantes mujeres en las disciplinas

---

<sup>134</sup> Koven y Michel introducen el término en la década de 1990, y éste alcanza protagonismo gracias al libro que co-editaron: KOVEN, Seth & MICHEL, Sonya. *Mothers of a new world: maternalist politics and the origin of welfare states*. New York: Routledge, 1993. Allí definen el *maternalismo* como un conjunto de ideologías que exaltan la capacidad de las mujeres para ser madres, y que extienden esa capacidad a la sociedad como una suma de virtudes: cuidado, crianza, moralidad. En estas ideas se inspiran trabajos como el de Molly Ladd-Taylor o Theda Skocpol, a los que también referimos en este capítulo. Para una revisión exhaustiva de estos estudios, ver: PLANT, Rebecca Jo & VAN DER KLEIN, Marian. "Introduction: a new generation of scholars on maternalism", en PLANT, Rebecca Jo; SANDERS, Nichole; VAN DER KLEIN, Marian & WEINTROB, Lori R. (eds.). *Maternalism Reconsidered. Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twentieth Century*, Nueva York: Berghahn Books, 2012, pp. 1-22.

<sup>135</sup> El trabajo de Haney y Pollard es un antecedente para la relevancia que estos procesos tienen en la construcción de una problemática entre familia y política social. HANEY, Lynne & POLLARD, Lisa. "In a family way: theorizing state and familial relations", en HANEY, Lynne & POLLARD, Lisa (eds.). *Families of a new world. Gender, politics and state development in a global context*. Nueva York: Routledge, 2003, pp. 1-17.

<sup>136</sup> GUY, Donna. "The Politics of Pan-American Cooperation". *Op. cit.*

convocadas –como era el derecho o la medicina<sup>137</sup>– era radicalmente menor que los varones, y si bien ese número iba en aumento, para esos años aún no tenían “prestigio” para ser invitadas oficiales.<sup>138</sup> Esto puede explicar que el foco de ese Congreso haya estado tan centrado en la instrucción de las madres en cuidados infantiles, mientras que la única dimensión de la problemática de las madres trabajadoras que se incluyó fue la legislación pre y post natal, justamente la que liga a la mujer con el cuidado. Desde la perspectiva feminista, los médicos descuidaron con ello otras preocupaciones de las madres trabajadoras, por ejemplo, los horarios laborales o el derecho a salas cunas, reteniendo la discusión que las interpela aún demasiado del lado de las responsabilidades higiénicas y de crianza.<sup>139</sup>

El primer Congreso de Protección a la Infancia argentino (Buenos Aires, octubre de 1913), contó con una concurrencia más variada que el chileno. Se incluyeron otros profesionales más allá de los médicos –sobre todo educadores y juristas– y contó con la presencia de varias feministas. Estuvo presidido por la activista y feminista, Julia Lantieri y la Secretaria fue la socialista, educadora y reformadora, Raquel Camaña. Que una mujer presidiera el Congreso mezclaba un gesto de “caballerosidad” de los hombres, con un reconocimiento al estatus intelectual de las participantes, quienes, centralizadas por la Liga para los Derechos de la Mujer y el Niño, fueron parte fundamental de la organización de este Congreso.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Los estudios en Servicio Social son más tardíos; la primera Escuela de Servicio Social en Chile se funda recién en 1925, luego en Argentina (1930) y después en Uruguay (1937).

<sup>138</sup> Por ejemplo en Chile, las mujeres tienen acceso a los estudios universitarios a partir de 1877, y esto se da al amparo de una misma idea: la existencia de oficios para los que ellas tenían ventajas naturales, tal y como la asistencia y la importancia de proporcionar medios de sustento a las mujeres solteras y sin familia. En Santiago, por ejemplo, estudiaban 4 mujeres cada 305 hombres en 1907; en 1915 eran 30 mujeres cada 433 hombres. En cambio, habían 142 estudiantes para asistentes de parto, todas ellas mujeres. Ver: AA.VV. *Actividades femeninas en Chile*, Obra publicada con motivo del cincuentenario del decreto que concedió a la mujer chilena el derecho de validar sus exámenes secundarios (datos hasta diciembre de 1927).

<sup>139</sup> LAVRIN, Asunción. *Op. cit.*

<sup>140</sup> La Liga para los Derechos de la Mujer y el Niño fue fundada en 1911 por las feministas argentinas Julieta Lantieri y Raquel Camaña, en el marco de la proliferación de una serie de agrupaciones y centros feministas, por ejemplo, el Centro Feminista, la Liga Feminista Nacional de la República Argentina, el Centro Feminista de Libre Pensamiento, el Partido Feminista Nacional, la Asociación por los Derechos de la Mujer, la Asociación de Universitarias Argentinas. En todo caso, la Liga de los Derechos de la Mujer y el Niño quedó particularmente ligada a los esfuerzos del Primer Congreso Nacional del Niño (Buenos Aires, 1913) y el Primer Congreso Panamericano del Niño (Buenos Aires, 1916), esto porque buscaban unir los intereses de las madres y de sus hijos. Al respecto, ver: CALVERA, Leonor. *Mujeres y feminismo en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

Una repercusión de este Congreso que nos interesa particularmente es la creación de una red de colaboración estable entre estas mujeres, pues ellas fueron más tarde las responsables de la organización del I Congreso Panamericano del Niño, en Buenos Aires en 1916. Congelemos aquí la imagen para traer a los demás actores a este debate, las asistentes sociales norteamericanas y los médicos puericultores latinoamericanos. Luego volveremos a ese primer Congreso Panamericano, arena privilegiada para la disputa entre estos grupos. Como ya hemos adelantado, las posiciones estratégicas de estos agentes en ese escenario hicieron que más tarde ellos pudieran o no formar parte de los incipientes procesos reformadores en materia de infancia de la región en general, y en el seno del Instituto en particular.

## *2.2. Los programas federales de protección materno-infantil en EEUU*

A diferencia de las demás naciones industrializadas de principios del siglo XX, EEUU no tiene un seguro de salud nacional, ni beneficios maternales, ni subsidios familiares, ni servicios materno-infantiles. En suma, era una de las pocas grandes naciones sin tener un sistema de ayuda nacional o federal para la maternidad, con lo cual su sistema funcionaba simplemente en dos niveles: privado de alta calidad para las clases medias y servicio inferior o nulo para las clases populares.<sup>141</sup>

Frente a ese escenario nace la propuesta de crear el *U.S. Children's Bureau*, en 1912. El objetivo principal de esta Oficina fue crear un programa que incluyera publicaciones sobre crianza, estudios sobre natalidad y mortalidad infantil y perfeccionamiento del área de registros, entendiendo que la producción de conocimiento era una base fundamental para avanzar hacia una reforma en materia de bienestar infantil. Dicha reforma se basaría en una premisa central: *la ley no es caridad*, es decir, que los servicios no estarían destinados sólo a quienes no pueden pagar pues, en tal caso, se alejarían de su énfasis en la responsabilidad pública.

---

<sup>141</sup> BOCK, Gisela. "Pauvreté féminine, droits des mères et états providence", en DUBY, Georges & PERROT, Michelle (dirs.). *Histoire des femmes en occident*. París: Plon, 1992, pp. 381-411.

Desde su fundación hasta 1921 fue dirigido por Julia Lathrop (1858-1932), luego por Grace Abbot (1878-1939) hasta 1934 y luego por Katherine Lenroot (1891-1982) hasta 1951. Las tres asistentes sociales, forman parte de un amplio grupo de reformadoras sociales de gran influencia en las políticas de bienestar infantil norteamericanas a principios del siglo xx.<sup>142</sup> Estas mujeres serán más tarde asiduas colaboradoras del Instituto y protagonistas de importantes decisiones tomadas por el Organismo.

Para ganar prestigio y representatividad, la estrategia de Lathrop fue reclutar mujeres, es decir, crear masa crítica y demandante. Para ello, trabajó con una red de asociaciones de base –sobre todo de mujeres y activistas– que movilizaron un programa masivo. Para 1918 más de 11 millones de mujeres participaban, directa o indirectamente, de esta campaña.<sup>143</sup> La técnica fue recolectar información, para demostrar con datos duros la situación norteamericana y poder compararla además con otros países. Las mujeres pertenecientes a estas asociaciones escribieron más de 125.000 cartas al año al *Children's Bureau*, educando a estas trabajadoras sociales de clase media sobre sus condiciones de vida, enfermedades y preocupaciones. Al mismo tiempo, el *Children's Bureau* buscó generar en esas madres conciencia de sus derechos, así como alarmar sobre la naturalización de las condiciones de desigualdad en las que vivían.

En 1917, Lathrop encabeza una investigación donde se evidencia que las tasas de mortalidad materno-infantil estadounidenses eran las más altas entre los países occidentales, por lo que no le fue difícil articular una campaña en que la vida de niños y niñas se transformara en la prioridad para sus activistas, pero también para los reformadores de la salud. Esta campaña es relevante porque se transformó en una de las primeras disputas de terreno para el *Children's Bureau*. Si bien las agencias de salud existentes podían adherir al modelo de prevención que ellas defendían, estaban en desacuerdo tanto con su propuesta de centralización de los esfuerzos, como con los avances de estas especialistas

---

<sup>142</sup> El *Children's Bureau* fue la primera agencia federal encabezada por mujeres y operó como la rama femenina del gobierno federal entre 1910 y 1920. De hecho, Julia Lathrop es la primera mujer en la historia de EEUU que encabezó una Oficina Federal.

<sup>143</sup> Ver: LADD TAYLOR, Molly. "Why does Congress wish women and children to die?: the rise and fall of public maternal and infant health care in the United States, 1921-1929", en FILDES, Valerie; MARKS, Lara & MARLAND, Hilary (eds.). *Women and Children First. International maternal and infant welfare 1870-1945*. Londres: Routledge, 1992, pp. 121-132.

en un terreno que hasta entonces era exclusivo de los médicos varones.<sup>144</sup> En todo caso, el énfasis que el *Children's Bureau* ponía en las condiciones sociales y económicas que actuaban como causa de las muertes de niños y niñas parecía poco amenazante para esos centros de poder, como eran el Servicio de Salud Pública o la *American Medical Association* (AMA) –ala conservadora de la medicina estadounidense–.<sup>145</sup>

En este punto cabe entonces mencionar que Julia Lathrop –junto con otras mujeres que luego también formarán parte del circuito del Instituto, como Grace Abbot o Sophonisba Beckinridge– había sido parte del *settlement movement*. Este movimiento se definía por la creación de centros abiertos, ubicados primordialmente en barrios pobres y altamente poblados de las ciudades industriales, donde promotores voluntarios de la reforma social podían instalarse como “residentes” para procurar proveer servicios sociales y educación con una consideración prioritaria del contexto. La novedad de esta experiencia es que suponía un doble beneficio: por una parte, el Centro se ofrece como un espacio de acogida y de entrega de herramientas sociales a pobladores en situación vulnerable; por otra, la creación de estos “espacios de contacto” aparecía como una técnica novedosa de levantamiento de información sobre la vida cotidiana de los pobladores, fundamental para la investigación y reforma social en construcción.<sup>146</sup>

Esta formación y militancia estaban en la base de la creencia de Lathrop en la indisociabilidad de las problemáticas sociales y económicas que caracterizó desde su fundación al trabajo del *Children's Bureau*. Ella creía que educando a las mujeres sobre las nuevas ideas científicas sobre el cuidado infantil, las convencería de demandar servicios de salud y bienestar para sus familias.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Boston: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

<sup>145</sup> La AMA había sido fundada en 1845 con el fin de expandir sociedades médicas en el país, en una época en que los médicos regulares disputaban la escena sanitaria con sanadoras populares, parteras y curanderas. Un interesante análisis de este proceso puede consultarse en: EHRENREICH, Barbara & ENGLISH, Deirdre. *Op. cit.*

<sup>146</sup> Como ejemplo se puede considerar la Hull House, fundada por Jane Addams (1860-1935) y Ellen Starr (1859-1940) en Chicago en 1889. La lógica que inspiró su trabajo se llamó “las 3 R”, en inglés: residence, research, reform. Esto se tradujo en el fomento de la cooperación con la gente del vecindario (residencia), sumado al estudio científico de las causas de la pobreza (investigación), y a la comunicación de estos hechos para hacerlos públicos y perseguir reformas sociales y legislativas (reforma). Para una revisión de este tema ver: DAVIS, Allen. *Spearheads for Reform: The Social Settlements and the Progressive Movement 1890-1914*. Nueva Jersey: Rutgers University Press, 1931.

<sup>147</sup> LADD TAYLOR, Molly. “Why does Congress wish women and children to die? *Op. cit.*”

En este sentido, si bien la propuesta del trabajo del *Children's Bureau* era en apariencia puramente estadística, sostenía una mirada social reformista basada en la ciencia social del siglo XIX, fomentando la investigación y la obtención de “datos duros” para convencer e inspirar a la opinión pública. Finalmente, esta sería una ventaja para la investigación y la compilación de material, pero también para estimular el interés general en una mejor legislación y ejecución a nivel estatal y local. Como diría Kriste Lindenmeyer: “El *Children's Bureau* guió el impulso de incorporar la nueva ideología sobre la responsabilidad y las políticas públicas a través del país”.<sup>148</sup>

Una de las conclusiones centrales del trabajo encabezado por Lathrop fue que la mortalidad materno-infantil estaba directamente relacionada con los ingresos de los padres de clase trabajadora y de las madres de familias empobrecidas que deben ausentarse de la casa a cambio de trabajos mal pagados. Debemos retener esta campaña, pues alcanzó fuertes repercusiones una vez fundado el Instituto. Como veremos, ella promovió el mantenimiento de madres e hijos por el salario masculino, abonando a la instalación de ideales que buscaron empoderar a la mujer pero manteniendo el patrón naturalizado de la familia nuclear.

El estallido de la I Guerra Mundial y el voto femenino introdujeron nuevos avances en la representatividad de esta campaña del *Children's Bureau*. Por un lado, la preocupación alimentada por las bajas producto de la Guerra fomentó los programas de divulgación de literatura sobre cuidados y crianza, conferencias de salud, establecimiento de centros prenatales y visitas a hogares, cuyo objetivo se inscribía en el mandato de reducir las tasas de mortalidad infanto-maternales del país.<sup>149</sup> Por otro lado, el derecho al voto femenino, adquirido en 1920, generó temor en el Congreso y en la AMA en sus presiones contra el *Children's Bureau*. Como bien explica Theda Skocpol, durante años las mujeres habían advertido que una vez alcanzado el voto actuarían en bloque y orientadas más bien por los problemas que les conciernen que por ataduras partidistas.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> “*The U.S. Children's Bureau led the drive to incorporate the new ideology about government responsibility and public policies throughout the country*”. LINDENMEYER, Kriste. “Children, the State, and the American Dream”, en FASS, Paula (ed.). *Reinventing childhood after World War II*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012, p.91.

<sup>149</sup> SKOCPOL, Theda. *Op. cit.*, p. 511.

<sup>150</sup> *Ibid.*

Al mismo tiempo, los médicos privados permitieron esta representatividad en una primera instancia, insistiendo que sus programas no eran competitivos: se trataba de un programa público de salud que pertenecía a las mujeres y al Estado, por lo tanto, estaba inicialmente fuera de su campo, masculino y privado. La línea divisoria era clara: los médicos seguían trabajando con enfermedades establecidas, manteniendo las Escuelas de Medicina al margen del campo de la prevención, mientras que el “campo femenino” respetaba esa brecha y los planos de acción abiertamente diferenciados. En este sentido, observamos el establecimiento de dos campos paralelos: uno dirigido a niños sanos y el otro, a los enfermos.<sup>151</sup> Considerando las dificultades para encontrar espacios de representatividad política y profesional para las mujeres, a pesar de que esa línea divisoria representaba una exclusión, las representantes del *Children’s Bureau* consideraron como un triunfo la posibilidad de establecer para ellas un campo específico en el cual capitalizar posiciones de poder.

En todo caso, estos procesos de ampliación de su representatividad y de reparticiones supuestamente equitativas de los espacios de intervención no prosperaron, y a fines de la década de 1930 sus adversarios volvieron a articularse. Estos grupos ejercieron presión una vez que consideraron que el programa tenía efectos en la práctica de los médicos locales y “comprendieron” el valor de la prevención en el campo materno-infantil.

En un triunfo para ellos, tuvo lugar una paulatina supresión de los fondos dirigidos la *Children’s Bureau*, justificada en un traspaso a quienes “realmente lo necesitaban”, es decir, ya no más como un derecho para todas las madres e hijos que lo solicitasen, sino destinados a aquellos que no podían pagar un médico privado.<sup>152</sup> La AMA había finalmente logrado reclamar al gobierno federal que los médicos privados fuesen el exclusivo guardián de todos los asuntos de salud, incluyendo obviamente la infantil y, por tanto, la relación madre-hijo. El sector privado tomó entonces el relevo a través de una redefinición de la figura del “médico de cabecera” o “médico de familia”, que

---

<sup>151</sup> ROTHMAN, Sheila. *Op. cit.*

<sup>152</sup> En un análisis más detallado de estos programas habría que considerar específicamente la primera legislación federal de bienestar social en EEUU, el *Federal Act for the Promotion of the Welfare and Hygiene of Maternity and Infancy*, comúnmente conocido como el *Sheppard-Towner Act*, promulgado en 1921. Al respecto, ver: JABLONKA, Ivan. “Social welfare in the Western world and the rights of children”, en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world. Op. cit.*, pp. 380-400.

de ahora en más es quien cura pero también quien aconseja. Al mismo tiempo, se fomentó la figura de la “consulta médica” o de las “revisiones periódicas”. Esa retórica médica fue tan fuerte que arrebató gran parte del campo construido por las representantes del *Children’s Bureau*, quienes pronto debieron adherir estratégicamente al modelo emergente. Por ello, si bien oficialmente esto fue un triunfo del sistema privado ante el público, se vive también como una derrota para el campo que había sido construido por mujeres –el de la prevención como responsabilidad pública–. Este punto es importante de retener para los desarrollos que siguen si consideramos que se trata de una derrota que, como bien plantea Sheila Rothman, no respondió directamente a transformaciones científicas, sino políticas: “En resumen, los médicos expandieron sus prácticas privadas para incluir las funciones que las reformadoras habían asignado a las clínicas públicas. Este giro no refleja avances científicos. Los médicos generales no habían descubierto de forma repentina nuevas técnicas que incrementaran dramáticamente sus habilidades diagnósticas. Tampoco habían obtenido nuevos equipamientos que justificaran este cambio. En cambio, el control que toman los médicos privados de los servicios de salud pública fue un fenómeno social, no médico. Esto refleja, como el tiempo lo ha aclarado, una respuesta médica a una innovación política”.<sup>153</sup>

En este nuevo escenario, y en un giro rotundo, la manera de bajar las tasas de mortalidad materno-infantil pasó a depender del entrenamiento de médicos especializados, concediendo la responsabilidad y el saber-hacer a la atención médica y no a la información que pudiesen brindarles las visitadoras sociales. En este proceso, la noción que finalmente queda plasmada en el imaginario social es que los nuevos procedimientos para promover la salud dependen de esas habilidades médicas especializadas, donde las mujeres terminaron siendo el asistente natural de los hombres. De esta manera, ellas entraron en un sistema jerarquizado, donde su estrategia fue poner en valor tanto su

---

<sup>153</sup> “*In brief, the physicians expanded their private practices to include the functions reformers had assigned to publicly funded clinics. This shift does not reflect scientific advances. General practitioners did not suddenly discover new techniques that dramatically increased their diagnostic abilities. Nor did they obtain novel equipment that justified this change. Rather, the private doctor’s take-over of public health services was a social, not a medical, phenomenon. It reflected, as its timing makes clear, a medical response to a political innovation*”. ROTHMAN, Sheila. *Op. cit.*, p. 143.

experiencia en terreno como su “innata sensibilidad”, ambas cualidades que les facilitaba el acercamiento a las familias y por tanto las transformaba en una herramienta útil para los médicos.

Congulemos aquí entonces una vez más la imagen, reteniendo la idea de que las asistentes sociales norteamericanas extrajeron un aprendizaje estratégico de las disputas que esta jerarquización produjo. Como veremos en el apartado siguiente, ese aprendizaje se pondrá en juego en las disputas que, como hemos adelantado, ellas sostuvieron con las feministas del Cono Sur y los médicos puericultores en el contexto de los Congresos Panamericanos del Niño.

### *2.3. Los puericultores en el debate sobre la protección de la infancia americana*

“Me dirijo a las madres. Ellas – las depositarias de esa fuerza oscura y latente hoy, visible y poderosa mañana, que se llama el niño, las destinadas a modelar esa blanda masa que, tanto en la organización física como en la textura moral definitivas, depende, generalmente, del impulso de los primeros años – ellas solas, aleccionadas y dirigidas por el médico que empieza a ser, y lo será mejor después, el mentor autorizado de la familia y de la sociedad, pueden darnos gérmenes sanos y vivaces de que la Escuela y el Estado sacarán más tarde el hombre fuerte de físico, sano de alma, flexible y abierto a la inteligencia”.<sup>154</sup>

“El libro de las madres” del connotado médico argentino Gregorio Aráoz Alfaro, del cual se extrae este epígrafe, fue editado por primera vez en 1899. En los prefacios de sus cuatro primeras ediciones, su autor lo trató como “una obrita de vulgarización”. “Vulgarizar” entonces se entendía como traducir un lenguaje erudito en un lenguaje popular, pasar del sistema de categorías empleado por los “hombres de ciencia” al utilizado por los “hombres del pueblo”, o transferir del sistema de categorías ligado al estado más reciente y más elevado de la ciencia, a uno ligado a un estado precedente del saber.

Este ejercicio fue en general el sello de una ciencia que se situó del lado de las clases superiores y cuya legitimidad se instaló de manera total: era desde lo alto de la escala social desde donde emanaban las órdenes, las reglas, las leyes, porque el saber médico –ligado a una elite social específica– portaba un “conocimiento verdadero”. Se trataba entonces de una operación de desmantelamiento de saberes otros, colectivos o tradicionales, en nombre de

---

<sup>154</sup> ARÁOZ ALFARO, Gregorio. *El libro de las madres*. Buenos Aires: Cabut y Cía. Editores, 1929, pp. IX-X.

la “medicina legítima” y de un saber teórico que trazaba una línea infranqueable entre los médicos y el pueblo.<sup>155</sup> En otras palabras, es un saber que ya no puede fundarse en tradiciones, sino en la serie de conocimientos positivos, demostrables y transmisibles.<sup>156</sup>

En ese sentido, quizás ningún otro ejemplo muestra de mejor manera el modo en que una revolución científica puede traducirse en transformaciones radicales, no sólo en sus propias prácticas sino también en las prácticas sociales, como lo hizo la pasteurización de la medicina.<sup>157</sup> En términos de Foucault, esa revolución hizo que la mirada científica trastornara el campo médico y social mediante *una estrategia de lo invisible*.<sup>158</sup> El microbio es, a fin de cuentas, un objeto médico-biológico, pero también jurídico –genera leyes de salud pública–, económico –genera patentes–, de enseñanza y moralización –los niños vacunados, la leche hervida, los biberones esterilizados, las manos lavadas, el cabello corto, las uñas limpias–. Si éstas llegan a ser consignas más antiguas que Pasteur, sus preceptos generan un corte en cuanto esas prácticas se sistematizan, transformándose en imperativos y máximas de prudencia. Al mismo tiempo, las disciplinas concernidas ponen en juego de una manera compleja, a la vez, las instituciones científicas –laboratorios, investigaciones, experimentos–, las estructuras médicas –hospitales, enseñanzas y prácticas– y las decisiones administrativas y políticas que transforman los imaginarios sociales con su incidencia en los preceptos de salud pública.

En la lectura de Bruno Latour, la revolución pasteuriana tuvo como consecuencia una acumulación de consejos, precauciones, recetas, opiniones, estadísticas, remedios, reglamentos, anécdotas o estudios de caso, que carecen finalmente de un argumento central. Él dice lo siguiente: “El higienista entonces entrega de su ciencia una definición que es coextensiva a la realidad. Él pretende actuar sobre la alimentación, el urbanismo, la sexualidad, la

---

<sup>155</sup> Esto es lo que Barbara Ehrenreich y Deirdre English llamaron la alegoría de la ciencia versus la superstición. Ver: EHRENREICH, Barbara & ENGLISH, Deirdre. *For her own good. Two centuries of the experts' advice to women*. Nueva York: Anchor Books, 2005.

<sup>156</sup> Podríamos pensar, siguiendo a Oscar Terán, que se trata de una *cultura científica*, esto es, de un conjunto de intervenciones teóricas que reconocen el prestigio de la ciencia como dadora de legitimidad de sus propias argumentaciones. Ver: TERÁN, Oscar. *Vida intelectual en el Buenos Aires de fin de siglo (1880-1910)*. Derivas de la cultura científica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

<sup>157</sup> SALOMON-BAYET, Claire (ed.). *Pasteur et la révolution pastoriennne*. París: Payot, 1986.

<sup>158</sup> FOUCAULT, Michel. *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*. París: PUF, 1963.

educación, la armada. Nada de lo humano le es extranjero. El mismo humano es muy estrecho para él, le hace falta también ocuparse del Aire, de la Luz, del Calor, del Agua y del Suelo”.<sup>159</sup>

En este caso, resulta imposible discernir el movimiento puericultor que nos interesa de esta *acumulación sin límites* hecha por los pasteurianos.<sup>160</sup> En una definición tan amplia como las que critica Latour, la Puericultura ha sido generalmente entendida como la ciencia de las “condiciones normales” del embarazo, el desarrollo y la alimentación del bebé. Específicamente, se trata de consejos médicos bajo la forma de *estrategias* o *formas de aconsejamiento*, que no son consejos en su sentido común, sino un tipo de práctica que combina la técnica y la moral, implica una situación asimétrica y forma parte de las acciones pedagógicas diseñadas por saberes entendidos como expertos.<sup>161</sup> Dichos consejos buscan ser establecidos como un cuerpo coherente de conocimientos teóricos y de reglas prácticas que se expresan en textos organizados y en torno a ciertos temas fundamentales articulados entre sí, que tienen como condición ser fundamentados en principios científicos.<sup>162</sup>

El término “Puericultura” había sido presentado por el médico francés Alfred Carón en 1864 y retomado por otro médico francés, Adolph Pinard (1844-

---

<sup>159</sup> “*L’hygiéniste alors donne de sa science une définition qui est coextensive à la réalité. Il prétend agir sur la nourriture, l’urbanisme, la sexualité, l’éducation, l’armée. Rien de ce qui est humain ne lui est étranger. L’humain même est trop étroit pour lui, il lui faut s’occuper aussi de l’Air, la Lumière, de la Chaleur, de l’Eau, et du Sol*”. LATOUR, Bruno. *Pasteur: guerre et paix des microbes. Suivi de irrédutions*. París: La découverte, 2011, p. 39.

<sup>160</sup> Cabe destacar que el Instituto Pasteur se inaugura en París en 1888 con el fin específico de extender la vacuna contra la rabia, pero también para extender la investigación en general. Por lo mismo, se constituye como una institución internacional, con centro en París pero con una red activa de salud pública en todos los continentes, que aporta al establecimiento de la salud pública como profesión y da énfasis a la necesidad de investigación en el campo de la medicina preventiva. El primer Instituto en el extranjero es fundado en Saigón en 1891, le siguen varios en Asia y África. Su llegada al continente americano es mucho más tardía. El primero se funda en la Guyana Francesa en 1940, y en otros países, como Canadá o Uruguay, recién en los años 2000. De todas formas, los preceptos pasteurianos circularon con fuerza en el contexto latinoamericano, aunque su difusión fue a través de los médicos que los trajeron desde Europa. Ver: MOULIN, Anne Marie. “The Pasteurs Institutes between the two worlds wars. The transformation of the international sanitary order”, en WEINDLING, Paul (ed.). *International health organisations and movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 244-266.

<sup>161</sup> Ver: COLANGELO, Adelaida. *Op. cit.*

<sup>162</sup> Un trabajo fundamental en este ámbito es el de BOLTANSKI, Luc. *Prime éducation et morale de classe*. París: Mouton, 1969. En una visión bastante radical, aquí la Puericultura no es más que el resultado de una empresa sistemática que busca regular la vida –particularmente la de las clases bajas–, incluso en sus actos más privados e íntimos. Su objetivo sería “contrariar a la naturaleza” mediante un ejercicio de racionalización de las representaciones y las prácticas de la maternidad, orientado por una ideología reformadora, al mismo tiempo que populista y burguesa.

1934), en 1890. Éste último se encargó de difundirla como una ciencia de la reproducción, la preservación y el mejoramiento de la especie humana, a través de la protección médico-social del embarazo, el estudio de las condiciones en que deben encontrarse los progenitores para mejor concebir a sus hijos y por la educación de esos progenitores. Más que la conservación de los individuos para el crecimiento de la población, lo que le importa a Pinard es el mejoramiento de la especie: hay que cuidar todo lo posible a las embarazadas para que nazcan hijos sanos; de nada vale salvarlos si están condenados a ser “desechos sociales”.<sup>163</sup>

Esto es relevante si consideramos que en América Latina se expandió más el modelo francés que el anglosajón, es decir, el modelo neo-lamarckiano sobre la herencia de características adquiridas, primó sobre la eugenesia negativa. Como señala Nancy Stepan, en el modelo puericultor que se configuró en la región primaron los esfuerzos por reformar el ambiente social y moral de los posibles padres, antes que por bloquear su reproducción. Esto se basaba en la creencia de que los niños bien criados no sólo serían capaces de superar sus antecedentes genéticos desfavorables, sino también de traspasar los nuevos rasgos, mejorados, a las generaciones futuras.<sup>164</sup> Esta llamada *eugenesia positiva*, y su preocupación por la “mejora científica” de las circunstancias que rodean la concepción del niño, se solapaba de cerca con todo el sistema de protección materno-infantil en construcción. Así, el lamarckismo social del eugenismo puericultor francés es la matriz principal de la protección maternal e infantil de la cual es heredera la corriente de los médicos que más tarde fundaron el Instituto.

Esto se observa bien en la forma que toman las universidades latinoamericanas y en los viajes que realizaban los estudiantes a trabajar con esos “maestros” en París. Como bien ha señalado Anne Emmanuelle Birn, los movimientos migratorios fueron un gatillante central del encuentro entre médicos y eugenistas. Los médicos comienzan a compartir un lenguaje de alarma sobre demografía y degeneración con los constructores estatales y reformadores sociales que hicieron de los médicos una figura instrumental en

---

<sup>163</sup> LEFAUCHEUR, Nadine. “La puériculture d’Adolphe Pinard”, en TORT, Patrick (dir.). *Darwinisme et société*. París: PUF, 1992, pp. 413-437.

<sup>164</sup> STEPAN, Nancy. “The hour of eugenics. Race, gender and nation in Latin America”. Cornell: Cornell University Press, 1992.

los proyectos de modernización nacional.<sup>165</sup> A lo largo del siglo XIX, varios miles de estudiantes –en su mayoría hombres y más tarde mujeres– viajaron de todos los continentes hasta el *Quartier Latin* de París con el fin de realizar sus estudios en alguna de las facultades de la capital francesa.<sup>166</sup> Ellos constituyen un capítulo importante de la historia de las relaciones culturales internacionales que se extiende a nuestro período de estudio. Se trata, en general, de la conformación de nuevas élites que *estén a la altura* de los desafíos modernizadores. Fue, en primera instancia, un proyecto de importación cultural por la vía de la formación de diplomados fuera de las fronteras; más tarde veremos que las derivas de estos procesos no fueron necesariamente así de lineales.

Así las cosas, los estándares franceses de bienestar infantil y de protección maternal eran ampliamente discutidos en las legislaturas, círculos políticos y reuniones profesionales en América Latina. En todo caso –si bien se intentaron inspirar en esta tradición burocrática francesa y la idea de promover un “modelo integral” entre las instituciones rondó ampliamente las discusiones–, la mayoría de los países latinoamericanos nunca alcanzó (ni eligió decididamente) el ideal francés de una dirección y diseño de políticas centralizados, ni una universalidad de los beneficios.<sup>167</sup> Lo que sí tuvo una amplia repercusión fueron las instituciones de cuidado directo, materializadas en una serie de centros de protección materno infantil de las que hablaremos en detalle en el capítulo siguiente.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “Historiography of infant and child health in Latin America”. *Op. cit.*

<sup>166</sup> No por nada viajan hasta París, considerada la “Meca médica” del siglo XIX. MOULINIER, Pierre. *Les étudiants étrangers à Paris au XIXe siècle. Migrations et formations d’élites*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012; ACKERKNECHT, Erwin. *La médecine hospitalière à Paris (1794-1848)*. París: Payot, 1986.

<sup>167</sup> En este punto, cabe mencionar el profundo interés que Gregorio Aráoz Alfaro profesó sobre este modelo. Muchas de sus colaboraciones en el Boletín del Instituto promueven sobre todo los esfuerzos centralizadores, con el afán de optimizar el uso de los recursos y la información.

<sup>168</sup> En este caso es necesario destacar la famosa iniciativa que constituyeron las “Gotas de Leche”. De hecho, esta iniciativa puede considerarse como uno de los primeros sistemas contemporáneos de protección maternal e infantil en el marco del modelo preventivo. La primera “Gota de Leche” fue fundada por el médico francés Léon Dufour en Fécamp en 1894. Dufour, preocupado por las tasas de mortalidad infantil en su país y convencido de que la lactancia materna –por razones médicas (la calidad de la leche) y sociales (el binomio)– era la solución a este problema. Por ello, generó todas las condiciones médicas y administrativas para facilitar el abastecimiento de leche, las consultas y el seguimiento a los recién nacidos, tanto sanos como enfermos. La imagen con que abrimos este capítulo es una de las colecciones de biberones de Dufour, guardada en el Museo de Fécamp. A este respecto, son interesantes los siguientes trabajos: SAUTEREAU, Manuelle. “L’œuvre de la Goutte de Lait de

En general, estas distribuciones disciplinarias, institucionales y administrativas con que se alinearon los médicos latinoamericanos, identificados con las propuestas higienistas, eran coherentes con la amplia promoción de programas públicos de salud como una vía para mejorar los niveles de salud urbana, y siempre con el fin último de acercar los estándares nacionales a los de los países desarrollados. Esta fue una apuesta a largo plazo ya que requería de esfuerzos previos de conocimiento de la realidad local, para luego dedicarse a la creación de políticas estatales que procuraran controlar la morbilidad y mortalidad infanto-maternal.

La producción médica prolifera masivamente en consecuencia. Múltiples departamentos de salud infantil fueron creados en América Latina a partir de 1890. Ellos formaron parte del proceso de expansión del campo de la salud pública –sus juntas, departamentos, agencias– y de su transformación en uno de los pilares de los emergentes Estados de bienestar en la región. Los médicos fueron adquiriendo una posición oficial en sus países, su prestigio social se incrementa y se transforman en actores políticamente influyentes. Se trata de un entusiasmo creciente en medio del cual la especialidad en Pediatría continúa en ascendencia, generando diversos programas de entrenamiento nacionales, así como un nuevo perfil profesional del pediatra, además de asociaciones, congresos y periódicos nacionales.

Entre estas iniciativas, los Congresos Latinoamericanos de Medicina y los Archivos Latinoamericanos de Pediatría nos interesan en particular. En el caso de los congresos, celebrados desde 1901, se trata de un espacio oficial de intercambio científico en que estos puericultores lucharon por hacer de la infancia un tópico relevante para la Medicina, que hasta entonces había postergado su estudio como campo autónomo.<sup>169</sup> En el caso de los Archivos, fundados en 1905, se trata del primer esfuerzo mancomunado entre algunos

---

Fécamp”, en MUSÉES MUNICIPAUX DE FÉCAMP (comp.). *Les bibérons du Docteur Dufour*. Fécamp: Musées Municipaux, 1997, pp. 83-111; ROLLET, Catherine. “Le modèle de la Goutte de Lait dans le monde”, en en MUSÉES MUNICIPAUX DE FÉCAMP (comp.). *Les bibérons du Docteur Dufour*. Fécamp: Musées Municipaux, 1997, pp. 111-121.

<sup>169</sup> Se considera un triunfo que para el quinto de estos congresos, celebrado en Lima en 1913, ya existiera una sección especial para la medicina infantil.

Estados latinoamericanos por generar una producción científica especializada y un desarrollo institucional propio.<sup>170</sup>

Estas dos experiencias son particularmente significativas en la construcción del bloque de puericultores que defendieron más tarde la idea de fundar el Instituto y esquematizan bien sus motivaciones: por un lado, hacer que la infancia entre en debates mayores –en este caso fue dentro del ámbito de la Medicina pero luego se abrirá a los sistemas de protección en general–; y por otro, la necesidad de generar conocimiento y que éste encuentre circuitos de movilidad e intercambio a nivel regional.

Representantes de este bloque son invitados al I Congreso Panamericano del Niño organizado por las feministas del Cono Sur. Ahora pasemos a nuestro tercer apartado para conocer las disputas surgidas en ese contexto con sus contrapartes femeninas. Como veremos a continuación, la estratificación jerarquizada que determinó las relaciones entre estos grupos, fue una pieza clave para la configuración inicial del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia.

### **3. Internacionalizar la protección de la infancia en la región: los Congresos Panamericanos del Niño y la creación de una Oficina Internacional Americana de Protección de la Infancia**

Llegados hasta aquí entendemos que la emergencia de la protección de la infancia como preocupación social en América durante las primeras décadas del siglo XX, fue canalizada por una serie de actores con trayectorias y motivaciones distantes y divergentes. Como hemos visto, y en particular en el campo de problematizaciones que interesan a esta tesis, la distribución de los grupos que estos actores conformaron estuvo determinada por tres tensiones básicas: el género –variable central en la distribución específica de los roles sociales de hombres y mujeres, tanto en la entendida esfera pública como privada–, las disciplinas –considerando las adscripciones de cada grupo y los enroques estratégicos que hizo cada uno para predominar en el emergente campo de saber e intervención–, y la política –en términos de las diversas

---

<sup>170</sup> Bajo la dirección de destacados médicos brasileros, uruguayos y argentinos, su trabajo se extiende hasta 1929, cuando los Estados ya tienen una trayectoria consolidada para crear cada uno sus propias revistas, y así el Instituto toma el relevo como espacio de comunicación.

visiones sobre la responsabilidad social con la infancia y los modos de exigirla—. Tal y como hemos venido adelantando, un escenario privilegiado para la emergencia y materialización de las disputas entre estos grupos fueron los Congresos Panamericanos del Niño (CPN), escenario que tendrá toda nuestra atención en este apartado.

En palabras de Eduardo Netto Nunes, los CPN son “la materialización de un circuito de ideas y de interacción oficial, en el ámbito regional, inexistente antes como enfoque de la problematización del universo infantil-latinoamericano”.<sup>171</sup> En este sentido, si hasta entonces la cuestión infantil había sido abordada de modo fragmentario, como tema dentro de otros más amplios –por ejemplo, salud, educación o protección social–, y sobre todo dentro de iniciativas aisladas y nacionales, los CPN inauguraron su problematización como una temática autónoma y transversal.

Concretamente, estos congresos emergieron como un intento por establecer espacios privilegiados de encuentro para la discusión, difusión y cooperación de iniciativas y proyectos formulados por representantes estatales, técnicos y científicos de diferentes campos y, en general, por todo quien se preocupara por la cuestión infantil. Prominentes figuras de la época, en su mayoría médicos, pero también autoridades de gobierno, políticos de todos los colores, juristas, pedagogos, feministas, representantes del mundo académico, ligas contra los vicios e instituciones de beneficencia, asistían a ellos. En sus primeras versiones, los participantes podían llegar a 4.000 –entre honorarios, oficiales o adherentes– y su nivel de representatividad era bastante alto, considerando que de los 22 países convocados en estas primeras reuniones, 17 estuvieron presentes en cada CPN.<sup>172</sup> Esto es significativo si consideramos que estas reuniones tomaron el peso de un encuentro oficial internacional americano, por lo que se fomentó activamente la inclusión de sus recomendaciones, tanto en las declaraciones regionales como en las normativas nacionales. Se configuraron entonces como el primer Foro con claros afanes de transformación de las realidades infantiles en la región.

---

<sup>171</sup> NETTO NUNES, Eduardo. “A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948”. *Op. cit.*, p. 50. En este trabajo, el historiador se interesa específicamente por los procesos de construcción de la infancia como portadora de futuro moderno y civilizado en los países americanos, sostenidos por distintas disciplinas y visibles en los Congresos Panamericanos del Niño entre 1916 y 1948.

<sup>172</sup> *Ibíd.*

Si bien su agenda estuvo en constante cambio en razón de las preocupaciones de los Estados concurrentes, lo cierto es que el interés general de la época avanzaba hacia la creación de un sistema de información y de acción que coordinara o concertara las experiencias locales. En este sentido, los CPN tienen la función política de hacer circular proyectos, experiencias e ideas, delineando un espacio institucional específico para esos intercambios, y construyéndose, al mismo tiempo, como un espacio de debate y de disputa por la legitimidad y los dominios de actuación. Como decíamos, una serie de representantes de disciplinas diversas y aún en formación, buscaron en ese espacio una convergencia en la definición de acciones que apuntaran a la transformación social en la región.

Dicho esto, entendemos que los CPN no fueron simplemente una Conferencia, sino un espacio de producción de redes y saberes que sirvió como punto de partida para la consideración oficial de la infancia como una responsabilidad social en América. Cabe recordar, como habíamos dicho abriendo este capítulo, que una iniciativa como los CPN, respondió directamente a los impulsos de principios de siglo XX por fomentar un sistema de comunicación transnacional, basado en la aproximación recíproca de las experiencias, prácticas y representaciones, en este caso en torno a la infancia.

El I CPN fue celebrado en Buenos Aires en 1916. Contó con la participación de un vasto número de intelectuales, médicos, educadores y abogados del Cono Sur, y se recibieron delegaciones de toda América Latina. La primera generación de feministas y activistas argentinas estuvo bien representada y su participación fue más extensiva que en el Congreso Nacional de 1913 del cual habíamos hablado. Uruguay envió 11 mujeres, Chile ninguna. Julieta Lantieri fue invitada como Presidenta –recordemos, ella había presidido el Congreso argentino de 1913–. Su doble inscripción, como médica y Presidenta de la Liga de los Derechos de Mujeres y Niños, resultó significativa en el contexto que describimos, pues ella porta dos clasificaciones –ser médica y ser feminista– que en el contexto que revisamos entraban generalmente en conflicto.

En este contexto, los planteamientos de las feministas latinoamericanas encontraron sus primeros espacios de conflicto con su contraparte masculina, en la medida que, como hemos revisado, ambos grupos hacían valorizaciones bastante disímiles respecto del “binomio madre-hijo”. En la lógica de los

puericultores latinoamericanos, la madre aparecía como una variable higiénico-profiláctica, ligada a un modelo de prevención que promovía el rol de la madre cuidadora (y el padre proveedor), encargada y responsable de la salud de los niños. Con ello, el interés de los médicos por intervenir en las familias permanece en una lógica muy lejana al énfasis propuesto por las representantes del feminismo maternalista que buscaban más bien un cambio social en relación con la posición de la mujer y, sobre todo, reformas en el ámbito de su condición laboral. En este sentido, la diferencia entre ambos grupos se puede esquematizar en el foco en el que cada uno centró su trabajo: específicamente en los niños o en los niños y sus madres. Las feministas seguían demandando una política de protección infantil que tuviera como primera preocupación facilitar y proteger su rol como madres trabajadoras, mientras que los médicos abonaban a una cristalización del rol cuidador de las madres, situando a la familia como una unidad basada en el monitoreo.

Este es un antecedente fundamental para la emergencia del Instituto. Tal como lo ha planteado la historiadora Donna Guy, al soslayar el rol de las madres trabajadoras, estos médicos procuraban crear la familia trabajadora moderna que supliría las nuevas generaciones de ciudadanos.<sup>173</sup> Tal como la historiadora sostiene y como veremos en el capítulo siguiente, ésta fue la premisa central de los médicos que más tarde liderarían el Instituto.

Por ahora avancemos en las disputas previas a su fundación, delimitadas por los debates sostenidos en los CPN. Para ello debemos agregar que, además del ideario socio-político que distancia a los médicos y estas feministas, las tensiones de género también radicaban en las respectivas trayectorias profesionales y políticas que hombres y mujeres habían construido. Como hemos visto, cada uno de los grupos en disputa buscó construir legitimidad y primacía en el circuito, aunque las mujeres corrían con gran desventaja en espacios que hasta entonces habían sido hegemoníamente masculinos. No hay que olvidar que la profesionalización masculina en esos años era radicalmente más alta que la femenina, con lo cual ellos eran mayoría en los debates, presentaban el mayor número de trabajos y recibían mayor

---

<sup>173</sup> Ver: GUY, Donna. “The Politics of Pan-American Cooperation”. *Op. cit.*

financiamiento estatal para participar de reuniones científicas.<sup>174</sup> Observamos que, de diversas formas, esa jerarquía fundamental fomentó la competencia más que la cooperación entre ambos grupos.

Sus disputas se profundizaron hacia el II CPN, celebrado en Montevideo en 1919. Entonces el abandono infantil emergía como una temática central, siendo concebido, desde la preponderancia médica, como un estigma social que recaía sobre las “madres solteras”, en pugna con un Estado que fallaba en brindarles apoyo para cumplir su rol cuidador. Al mismo tiempo, ellos seguían adjudicando la responsabilidad por la mortalidad infantil a la ignorancia de las madres en lo que refería a los cuidados y la higiene de sus hijos. La defensa de estas ideas por parte de los médicos aportaba a una exclusión estratégica de ciertas feministas latinoamericanas, quienes no las respaldarían, ni profesional ni políticamente. Por lo mismo, si bien estas mujeres seguían oficialmente a cargo de la organización del Congreso, ya habían perdido gran representatividad en la toma de decisiones. Incluso si una de ellas presidió el evento –la médica y activista uruguaya Paulina Luisi<sup>175</sup>–, eran los hombres –principalmente médicos y en menor medida sus aliados abogados y educadores– quienes habían afianzado su liderazgo en el circuito de los CPN.

Entre las inquietudes de los médicos en este II CPN encontramos los primeros trazos de la iniciativa de crear una Oficina regional preocupada por la infancia. Específicamente, se planeaba la necesidad de una instancia que diera continuidad a los CPN, que se celebraban cada cuatro años, al mismo tiempo que contara con la participación de representantes gubernamentales estables, considerando que los CPN eran de participación abierta para actores de diversas disciplinas, corrientes e instituciones. En todo caso, si bien el entusiasmo parecía generalizado, éste decrece con la misma facilidad. La falta de continuidad entre los participantes aparece como significativa, en la medida que dificulta el sostenimiento de intereses comunes y de articulación de las propuestas consecuentes para dar forma definitiva a esa Oficina.

Entre esas mermas en el entusiasmo figuraban algunas feministas del Cono

---

<sup>174</sup> Según las estadísticas de Netto Nunes, entre los miembros oficiales de los primeros CPN, las mujeres representaban sólo el 14%.

<sup>175</sup> Paulina Luisi (1875-1950) fue la única representante femenina en la I Asamblea de la Liga de las Naciones. Su participación fue principalmente en espacios de interés feminista, pero también propició la presencia de la Infancia latinoamericana en ese circuito internacional.

Sur que habían comenzado a apartarse de los CPN para desarrollar otras actividades. Lantieri, por ejemplo, siguió su trayectoria como diputada en Argentina (1919), Luisi se convirtió en delegada de la Sociedad de las Naciones en temáticas de infancia (1922), otras se involucraron en política nacional y en asuntos de educación y protección. Ellas fueron resignando su presencia en este circuito, a pesar de que su ausencia fuera significativa para las reformas que venían promoviendo, en la medida que los CPN ya marcaban pauta para los presupuestos nacionales de protección, los cuales, sin ellas, no tendrían como prioridad las demandas maternalistas.

El apoyo a los médicos vino entonces de parte de otras mujeres. Por un lado, desde las liberales latinoamericanas, que habían encontrado en los preceptos de la Puericultura un estímulo y una plataforma para participar de los sistemas nacionales de salud, y desde ahí obtener mayor visibilidad y legitimidad para demandar roles aún más activos. Por otro lado, de parte de las trabajadoras sociales estadounidenses, que, como hemos visto, habían desarrollado un amplio programa de estrategias preventivas que en este caso no entraban en disputa con la autoridad masculina. Como sabemos, ellas participaron activamente en la creación de un campo preventivo, del que luego fueron desplazadas por la *medicina regular* –como dicen Ehrenreich y English<sup>176</sup>–. A partir de esta experiencia aprendieron a lidiar con la lógica médica, poniéndose a su servicio como asistentes técnicas y tejiendo un nuevo espacio en el que ellas figuraban como aliadas estratégicas.

Así, el III CPN (Río de Janeiro, 1922) fue momento para algunas mujeres de dar un paso al costado, mientras que para otras sirvió de puerta de entrada a los nuevos proyectos regionales. La condición fue aceptar en primera instancia una representatividad restringida, extensible sólo en proporción a la tolerancia a seguir siendo las “misioneras” de un grupo de hombres “creadores de políticas”. En ese contexto, el Trabajo Social se configuró como la vía por excelencia.<sup>177</sup> Más aún, los mismos médicos pusieron en marcha escuelas de Trabajo Social, en congruencia con su necesidad de estas “semi-

---

<sup>176</sup> EHRENREICH, Barbara & ENGLISH, Deirdre. *Witches, Midwives, and Nurses. Op. cit.*

<sup>177</sup> En Chile, la Escuela de Servicio Social fue creada en 1925, según modelo y dirección belga. Las primeras 12 “visitadoras” uruguayas se gradúan en 1927 del Instituto de Higiene Experimental de la Facultad de Medicina; en 1934 se crea su sucesora, la Escuela de Salud Pública y Servicio Social.

profesionales”: “Las graduadas no tenían suficiente educación para practicar la medicina, ni un conocimiento sociológico suficiente que las habilitara a operar independientemente –aunque ésta fue precisamente la intención de los médicos fundadores”.<sup>178</sup>

Así las cosas, las distancias internas entre las feministas latinoamericanas, así como las diferencias de uno de sus bloques con las asistentes sociales estadounidenses da cuenta del nivel en que el feminismo justificó la intervención en las familias con propósitos muy distintos. Unas mujeres hicieron su bandera de lucha una demanda al Estado para sostener las condiciones básicas para sustentar el rol de la mujer como madre y trabajadora, mientras que otras adhirieron a una intervención discontinua que fue paulatinamente desviando la demanda al Estado hacia una estrategia flexible con foco en el niño y la familia.

En esta lógica, hay algo que, desde nuestra perspectiva, tiene en común el movimiento de mujeres del Cono Sur con el de los EEUU en el campo de saber sobre la infancia: ambos formaron parte de la construcción de un escenario del cual no lograron ser protagonistas. En ambos casos las mujeres aparecen como creadoras y promotoras de un saber y un campo de gestión sobre el cual los hombres –en este caso médicos– intervienen luego en calidad de expertos, situándolas en segundo plano de una escena de la cual ellas habían sido pioneras. Esto puede resultar paradójico considerando que había sido justamente la posición de exclusión lo que movilizó a las mujeres a crear fuentes alternativas de saber en primera instancia: a unas en el reclamo por sus derechos, a otras en la búsqueda de espacios autónomos de representatividad política y profesional. Luego, unas decidirán buscar alternativas a este nuevo panorama, otras ya habían aceptado minimizar sus intereses con el fin de participar del emergente escenario y obtener espacios, aunque fuesen secundarios, en la nueva distribución del poder.

Tal y como ya hemos visto, a diferencia de las feministas latinoamericanas, el poderoso grupo de elite estadounidense tenía como ventaja, por un lado, la

---

<sup>178</sup> “The graduates did not have enough education to practice medicine, nor sufficient understanding of sociology to enable them to operate independently –but this was precisely the intention of the founding physicians”. GUY, Donna. *Women Build the Welfare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880-1955*. Durham: Duke University Press, 2009, p. 137.

*expertise* en el campo de la prevención, y por otro, la experiencia de haber negociado anteriormente la cooperación con profesionales hombres. Al mismo tiempo, su campaña de producción de conocimiento sobre la infancia era también coherente con el modelo hacia el cual los pediatras avanzaron en estos años. Se transformaron entonces en la dupla idónea para los representantes de la Pediatría Social. Por otra parte, cabe considerar que estas mujeres eran representantes significativas en el sistema de protección norteamericano, por lo que sus redes y fuentes financieras fueron rápidamente capitalizadas como un comprometido apoyo a las incipientes ideas de crear el Instituto; tanto en lo que refiere a sus prioridades programáticas como a sus necesidades presupuestarias. Como veremos en los capítulos que siguen, emblemáticas figuras del *Children's Bureau*, como Katherine Lenroot o Elisabeth Enochs, fueron protagonistas fundamentales en el proceso de emergencia y estabilización del Instituto, particularmente en las comunicaciones que ellas pudieron canalizar entre el Organismo y las instituciones del Sistema Panamericano.

Del lado de las feministas del Cono Sur que hicieron parte de este proceso, un buen ejemplo es Cora Mayers, una de las primeras médicas en Chile, funcionaria del Departamento de Educación Sanitaria del Ministerio de Higiene, para cuando se funda el Instituto. Ella tiene una trayectoria profesional bastante parecida a la de los médicos de los que estamos hablando: se especializó en Francia, fue una de las fundadoras de la Sociedad de Pediatría de Chile (1922) y participó de la instalación de Servicios de Puericultura en los hospitales públicos de su país. Mayers compartía la visión preventiva de sus colegas y asumió en ese campo laboral un espacio de representatividad propio. En ese contexto, y como delegada chilena en los CPN, fue quien presentó el voto decisivo para la fundación del Instituto.

Llegados hasta aquí –y gracias a la problematización conjunta de los elementos que desde nuestra perspectiva son significativos para establecer los antecedentes de la fundación del Instituto–, podemos sostener que la protección y los cuidados de la infancia y la familia fueron uno de los principales espacios en que algunas mujeres pudieron establecer un rol específico y una fuente de legitimación en este esquema de cambio social americano. En otras palabras, el campo de la protección de la infancia fue un

espacio *ad-hoc* para el acceso político y profesional de las mujeres en la región a principios del siglo XX.

Para el IV CPN, celebrado en Santiago en 1924, el número de representantes chilenas aumenta, mientras que las argentinas disminuyen y Uruguay no envía ninguna. En ese contexto fueron establecidos los primeros Estatutos para la Oficina regional de protección de la infancia votada en el III CPN. Tal como se había propuesto en los primeros debates sobre esta idea, se establece que los fines de la Oficina serían estrictamente de concentración informativa, estudio y difusión científica, y que no se pretende generar un Organismo de gobierno. Esta premisa no fue objeto de demasiado debate y la propuesta original para la forma y estructura del Instituto recorre casi intacta el período que necesitó para materializarse.<sup>179</sup>

En Montevideo, el 9 de junio de 1927, se inaugura oficialmente el Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia, en una reunión presidida por el Ministro de Instrucción Pública de Uruguay y con la presencia del Presidente y el Director del Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones. Se reúne entonces por primera vez el llamado “Consejo Internacional”, hasta el momento constituido por los representantes de diez países: Gregorio Aráoz Alfaro (Argentina), León Velazco Blanco (Bolivia), Joao Barros Barreto (Brasil), Luis Calvo Mackenna (Chile), Julio A. Bauzá (Cuba), Víctor Escardó y Anaya (entonces representando a Ecuador, pero de nacionalidad uruguaya), Ulises Grant Smith (EEUU), Enrique Bustamante y Ballivián (Perú), Luis Morquio (Uruguay) y Gabriel Picón Febres (Venezuela). Un Consejo compuesto íntegramente por hombres y, salvo el representante peruano y el norteamericano, eran todos médicos.

Terminada esta reunión y una vez fundado el Instituto, el Consejo Directivo nombró sus autoridades y por unanimidad fueron designados los médicos Gregorio Aráoz Alfaro como Presidente del Consejo, Víctor Escardó y Anaya como Secretario del Consejo, Luis Morquio como Director de la Oficina y el

---

<sup>179</sup> Hubo, en efecto, sólo tres modificaciones entre los Estatutos que habían sido propuestos en 1922 y los que se aprueban definitivamente en 1924. En primer lugar, como no llegaron a un acuerdo sobre la significación correspondiente entre el inglés y el portugués para la palabra “Oficina”, cambiaron el nombre por el de “Instituto”. En segundo lugar, el Instituto se incorporó como parte orgánica de los Congresos Panamericanos del Niño. Por último, el Consejo Directivo adquirió la facultad de modificar el monto de las cuotas que debían aportar los países, y esta recaudación quedó a cargo de la Oficina del Instituto.

profesor Emilio Fournié (también uruguayo) como Jefe de Oficina. Pongamos atención en estos nombres, que serán protagonistas en las páginas que siguen.

**Capítulo II. Generando redes y categorías:  
producciones del Instituto durante su período autónomo  
(1927-1949)**



Entrando al segundo cuarto del siglo xx debemos dimensionar la centralidad del ideario de progreso occidental para comprender los primeros anudamientos del movimiento americano de protección de la infancia. La alternancia entre la búsqueda de identidad y el afán de modernización dio paso a diferentes ciclos y espirales, que siempre dejaban a la región caracterizada por un inevitable *déficit, insuficiencia e incompletitud*.<sup>180</sup> Más aún, América Latina parecía ir quedando al margen de las estructuras centrales conformadas por Europa y EEUU y, por tanto, condenada a una modernidad inconclusa que, en el período que revisamos, se caracterizó por una profundización de lo que Maristella Svampa ha llamado *definición por la negativa*. Frente a los pueblos de occidente que *tomaban conciencia de sí mismos* a través de la historia, o mediante la construcción de instituciones, la memoria, la cultura, la escritura o el Estado, América Latina permanecía inmadura, inmóvil, impotente, carente de definición. Urgía entonces la creación de una historia propia, de una singularidad, que si hasta aquí se había forjado, lo había hecho como una *conciencia de la insuficiencia o conciencia de marginalidad*.<sup>181</sup> Se hacía necesario generar y difundir una conciencia nueva, justamente, una propia del nuevo mundo. Como dice Svampa: “el gran tema del pensamiento americano es la pregunta específica –y no universal– por la cultura americana”.<sup>182</sup>

Como vimos en el capítulo anterior, consolidar nuevas redes de circulación y producción de ideas, así como fomentar e inventar circuitos por los cuales estas inquietudes pudieran tomar curso, fueron alternativas visitadas por quienes buscaron situar a la infancia en el centro de los debates en torno a la dirección de ese nuevo porvenir. En este contexto, la búsqueda de una identidad regional y los afanes de su progreso, fueron ideas que movilizaron y justificaron en América instituciones como los Congresos Panamericanos del Niño (CPN) o el Instituto Internacional Americano de Protección de la

---

<sup>180</sup> Ver: ROITMAN, Marcos. *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

<sup>181</sup> Las expresiones están tomadas de SVAMPA, Maristella. *Op. cit.*

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p. 16.

Infancia. Ellos se erigieron directamente sobre la convicción de que el conocimiento recíproco de las diversas trayectorias y experiencias locales en el campo infantil sería una herramienta clave, tanto para configurar una preocupación regional que conciliara problemáticas comunes, como para definir sobre esa base los emergentes sistemas de protección que generaran transformaciones duraderas en las condiciones de vida de esos niños y niñas, y por tanto, en el continente entero.

En el marco del fomento de estas nuevas redes y circuitos, el Instituto fue creado con el objetivo circunscrito de ser un centro de producción, sistematización y difusión de información sobre la infancia americana. Específicamente, su trabajo fue generar una red de relaciones que se comprometiera con los esfuerzos de generar un *mapa de conocimiento* sobre la infancia en la región, así como transformarse en un agente activo en los procesos de construcción de la infancia como un problema social a nivel regional. En este capítulo describimos y analizamos las estrategias institucionales, burocráticas, políticas, profesionales, disciplinarias y de producción de sentidos que el Instituto desplegó con el fin de cumplir estos objetivos, y así estabilizar su presencia en la región. Para ello tomamos el recorte temporal que hemos denominado el *período autónomo* del Instituto, y que va desde su fundación en 1927, hasta su consolidación como Organismo Especializado de la Organización de Estados Americanos, en 1949. Para dar cuenta de este recorrido, nos ceñiremos otra vez a la estructura de nuestros tres campos problemáticos.

Como veremos en un primer momento, la Dirección y los representantes del Instituto confiaron en que los beneficios de la cooperación regional eran indiscutibles y que, por tanto, la adhesión al organismo sería masiva y espontánea. Pero lo cierto es que su expansión fue menos espontánea de lo esperado y requirió de una serie de esfuerzos y estrategias, cuya indagación nos entrega valiosos indicios para comprender los complejos procesos de emergencia y estabilización de este organismo de protección de infancia transnacionalizado. Respondiendo entonces a nuestro eje de análisis *institucional*, nuestro trabajo aquí será tomar la voz de los directores del Instituto para conocer la trama de negociaciones en las que el organismo disputó su representatividad regional e internacional, así como los mecanismos

que operaron para lograr su legitimación como un espacio de hegemonía cultural. En ambos casos, se trata de conocer los procesos de institucionalización del Instituto como espacio privilegiado de circulación de saberes y prácticas sobre la infancia en la región, que lo llevaron, en último término, a transformarse en un Organismo oficial del sistema interamericano. En un segundo momento, analizaremos los procesos de especialización y profesionalización de aquellos campos disciplinarios que alcanzaron mayor presencia en el circuito nucleado por el Instituto en sus primeros años de gestión. En directa continuidad con las disputas que tuvieron lugar en los Congresos Panamericanos del Niño que analizamos en el capítulo anterior, estas disciplinas fueron la Pediatría y el Servicio Social. En conjunto, ambas disciplinas componen el dispositivo médico-social que caracterizó la gestión del Instituto en este período. Como veremos en este apartado –el cual responde a nuestro campo de análisis *disciplinario*–, este dispositivo fomentó la difusión de un *modelo de prevención* específico para la región basado en la idea de que los problemas de niños y niñas eran científica y socialmente evitables mediante el control del ambiente que los circunda.

En un tercer momento, analizaremos las áreas de la realidad social que fueron problematizadas en este período, así como las motivaciones y proyecciones que fundamentaron dicha problematización. Con este fin hemos explorado, tanto los diversos *proyectos de infancia*, como las políticas de protección diseñadas en consecuencia, que circularon entre las páginas del Boletín del Instituto en este período. A partir de estas indagaciones hemos identificado una serie de medidas estratégicas que, respondiendo a la consigna del modelo preventivo, buscaron administrar ciertas dimensiones de la esfera familiar en tanto ambiente de desarrollo de niños y niñas. Estas medidas son agrupadas bajo la categoría de *tecnologías de legitimidad*, para denominar los intentos de producir transformaciones en las familias a través de la normalización y homogenización de ciertas pautas de su comportamiento.

## **1. De instancia autónoma a Organismo Especializado del Sistema Interamericano: la legitimidad como horizonte**

Como sabemos, los problemas sociales no se construyen de manera etérea sino bien anclados en redes institucionales concretas. Lo que interesa en este apartado es conocer los sutiles ajustes y diversos movimientos desplegados con el objetivo de estabilizar dicha institucionalidad. ¿Cuáles fueron los primeros pasos de un organismo internacional de protección de la infancia como fue el Instituto? ¿Cómo se estructuró y organizó? ¿Cómo alcanzó su adhesión y representatividad? Para conocer esos procesos seguiremos las voces de los dos directores que tuvo el Instituto en este período: Luis Morquio, entre 1927 y 1935, y Roberto Berro, entre 1935 y 1949. Como veremos, ambas direcciones enfrentan dos preocupaciones sostenidas e históricas del Instituto: la adhesión y el financiamiento. Ellas fueron en gran parte el motor que gatilló los inicios de su comunicación con el Sistema Interamericano, estableciendo las bases para, finalmente, lograr un Acuerdo para incorporarse como Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos.

### *1.1. La puesta en marcha del Instituto (Luis Morquio, 1927-1935)*

La idea de crear una Oficina regional de protección de infancia, tal y como adelantamos en el capítulo anterior, se concreta durante el III Congreso Panamericano del Niño (CPN), celebrado en Santiago de Chile, en 1924. La primera decisión que tuvieron que tomar los pioneros de la iniciativa fue en relación con la forma que debía tomar la Oficina. Tal debate osciló concretamente entre dos posibilidades:

“1º El Instituto como una federación de estados, de instituciones y de individuos, integrando todos una vasta asociación, corporativamente organizada; 2º El Instituto como organismo simple, sin ninguna federación coordinada y con la simple colaboración oficial de los estados integrantes de América” (Morquio, T1.N1.1927<sup>183</sup>: 12).

Finalmente, se optó por la segunda alternativa:

---

<sup>183</sup> **Nota** sobre el formato general de las citas pertenecientes a los boletines del Instituto: en cada caso serán referenciados de esta manera, indicando Tomo, Número y año de publicación.

“Las instituciones que en América se preocupan de los problemas del niño, no se afiliarán disciplinariamente en ninguna forma. Los Gobiernos son los adherentes y sostenedores de la Oficina. Y con ello, no sólo se evita una organización pesada y frondosa, sino que se evitan también las dificultades de un Estatuto uniforme para todos los esfuerzos de América, esfuerzo que debe producirse en la vía espontánea de su iniciativa propia y diversa. El Instituto buscará el concurso de todos por la sola eficacia de las relaciones naturales y libres por la solidaridad que espontáneamente se produce entre Institutos de ideal común. Pero el Instituto en sí no será una autoridad estatutariamente directiva, sino un sitio de confluencia natural para todos los que busquen una relación total del problema Americano” (Morquio, T1.N1.1927: 12-13).

Como constatan las palabras de Luis Morquio, se esperaba que la Oficina se sostuviera en las relaciones “naturales y libres” establecidas entre los Estados, así como en la “confluencia natural” que generaran sus lazos de cooperación.<sup>184</sup> El único requisito demandado a los Estados para pertenecer oficialmente al Instituto era abonar una cuota anual de dos mil dólares y tener un representante en el Consejo Directivo, que se reuniría una vez por año.

Entendemos entonces que el Instituto se organizó con un *esquema simple* y como un *organismo débil*<sup>185</sup>, por un lado, porque su estructura es poco compleja –ella se sostiene únicamente en sus reuniones periódicas y en una secretaría permanente–; y por otro, porque viene a ocupar un rol de consulta e información, pero cuyas recomendaciones no son constrictivas ni tienen peso para cuestionar la acción de los Estados que lo componen. Ambas características son significativas para dimensionar su proyección como organismo regional en sus primeros años.

En este contexto, el Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia empieza a operar en junio de 1927, en un salón en el Ateneo de Montevideo, conseguido por gestión de Luis Morquio. Dado que de los diez Estados inicialmente adheridos, sólo Uruguay contribuye con la cuota fijada, la escasez de financiamiento no permitía tener una sede propia. No será sino

---

<sup>184</sup> La “solidaridad espontánea” y la búsqueda de un “ideal común” a los que apela Morquio, responden directamente a la mencionada retórica de los anhelos internacionales de paz, suscitados por la I Guerra Mundial. Como sabemos, los esfuerzos en el campo de la infancia fueron particularmente fructíferos en generar interés y colaboración mutua entre los Estados. Desde la perspectiva de Dominique Marshall, esos esfuerzos están determinados por una *diplomacia del bienestar* para el caso de la infancia, es decir, el movimiento que hizo de su protección un espacio común *acceptable para todos*. Ver: MARSHALL, Dominique. “Dimensions transnationales et locales de l’histoire des droits des enfants”. *Op. cit.*

<sup>185</sup> Las expresiones están tomadas de REUTER, Paul. *Institutions Internationales*. París: PUF, 1955.

hasta agosto de 1954 que ella se consiga: la casa de Avenida 8 de Octubre, lugar donde aún hoy ejerce sus funciones.<sup>186</sup>

Una vez instalada y hasta comienzos de la década de 1930, esta Oficina se centró en su consigna fundamental: ser un centro especializado de estudio, documentación, consulta y propaganda sobre las experiencias infantiles en la región. Como dice Morquio en su discurso de apertura:

“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 del niño en los países de América; donde se consignen estadísticas, las instituciones y organismos, las leyes y reglamentos, etc., que permitan conocernos, para compararnos, para estimularnos en una obra de colaboración, de acercamiento y de propaganda” (T1.N1.1927: 47-48).

Este potente llamado inaugural de Morquio establece las bases fundamentales para la emergencia y posterior estabilización del Instituto, las cuales gravitan en torno al interés por generar una colaboración permanente, consagrada al conocimiento recíproco de los esfuerzos realizados en favor de la infancia en América. En el mismo gesto establece los dos objetivos centrales que motivan su gestión: por un lado, generar conocimientos diversos sobre la infancia –definiciones, clasificaciones, intervenciones–, y por otro, construir una red transnacional que articule y movilice esa producción. Sobre la generación de conocimientos hablaremos en detalle en los apartados que siguen. Por ahora detengámonos en las particularidades que adquieren los procesos de institucionalización de las redes regionales que genera el Instituto.

Como decíamos, para promover una colaboración abarcativa a nivel regional, el Instituto no hace diferencia entre los países que son adherentes y los que no. Siempre bajo la premisa de que la adhesión solicitada a los Estados no compromete ningún principio autonómico, incluso aquellos que se excusan por motivos económicos para adherir al Instituto, son llamados a contribuir

---

<sup>186</sup> Años más tarde existió el proyecto de crear una Sede única en Montevideo que albergara la Oficina de la Secretaría General de la OEA en Uruguay y todos sus organismos con sede en el país, pero la crisis económica que vive la OEA en la década de 1980 será motivo para que en 1983 el proyecto se paralice y el Instituto mantenga su Sede, adecuándola a las nuevas necesidades de funcionamiento de la Oficina (Acta LVI/1976, Acta LXIII/1983).

con todo material que refiera a experiencias particulares respecto de sus infancias. En lo concreto, dicho material refiere al entramado jurídico-institucional diseñado para las infancias nacionales –reglamentos, leyes, organismos, operadores–, a resultados de investigaciones especializadas y diversas producciones científicas –obras y revistas–, y a relevamientos estadísticos o cuadros demográficos, en diversas cuestiones que refieren a la protección de la infancia. La Oficina se encarga luego de sistematizar esa información y en primera instancia se presta como centro de estudios y documentación para las instituciones y personas que quieran producir informes especializados y estudios comparativos. Al mismo tiempo, la Oficina buscó generar una red de contactos y un conocimiento recíproco entre los Estados de la región. Para ello, fomentó la creación de instancias locales especializadas en protección materno-infantil y promovió la comparación de esas realidades y experiencias, con el fin de construir y resolver problemas que se entendieron como comunes. Cabe recordar que, tanto en su rol de sistematización como de difusión de conocimiento, la construcción de la Biblioteca, la publicación regular del Boletín y la organización de congresos y diversas reuniones científicas fueron las vías principales por las cuales el Instituto hizo materializar sus objetivos durante este período.

Así las cosas, el trabajo del Instituto en este primer período –la creación de bancos de información en paralelo a los intentos por conocer y unificar las estructuras legislativas y de intervención local– adhiere abiertamente a una perspectiva internacionalista que tiene como principal interés *provocar y facilitar* la cooperación –ya sea científica, económica, intelectual o diplomática–, concomitante a procesos específicos de politización de las ciencias en el segundo cuarto del siglo XX.<sup>187</sup> Como iremos viendo, en este período –y, en distintas versiones, también en los que siguen–, los mecanismos desplegados en este contexto determinan y están determinados por la tensión entre la autonomía científico-política de los actores del circuito y su capacidad de invertir el campo estatal, de tal manera que el conocimiento que ellos producen se vea eventualmente reflejado en políticas concretas.

---

<sup>187</sup> En este punto puede resultar interesante retomar el trabajo de Corinne Pernet y sus esfuerzos por comprender los procesos de estabilización de las estructuras de cooperación intelectual, gestionados por la Sociedad de las Naciones luego de la I Guerra Mundial. Ver: PERNET, Corinne. “Les échanges d’informations entre intellectuels”. *Op. cit.*

Recordemos que los afanes modernizadores tenían como objetivo principal generar transformaciones en las indeseadas realidades locales, “poco civilizadas” y “poco modernas”. Dichas transformaciones estaban vectorizadas por el afán de progreso que caracterizó al espíritu regionalista en los distintos momentos históricos del período que revisamos, signado a su vez por una red de relaciones bien circunscrita que determina sus condiciones de posibilidad: el sistema interamericano. No podemos entonces avanzar en nuestras reflexiones sin caracterizarlo, aunque someramente de acuerdo a las posibilidades de esta investigación, pero sobre todo para destacar los puntos de encuentro y coincidencia entre sus objetivos y los del Instituto.

Entendamos al sistema interamericano, en primera instancia, como un circuito de cooperación en los planos técnico, comercial y diplomático. Se inaugura durante la I Conferencia Panamericana, convocada por EEUU, en Washington en 1889. Dicha Conferencia, y las que la siguieron, se constituyeron como reuniones de delegados, ministros de relaciones exteriores y presidentes de los Estados americanos, y representan la instancia política superior del sistema.

Una de las resoluciones más importantes de esta I Conferencia fue la fundación de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, llamada Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas (OIRA) desde 1902. Se trata de una asociación de Estados americanos, financiada por ellos mismos, cuyas funciones iniciales fueron reunir y archivar todos los documentos y actas de las Conferencias Interamericanas. Desde 1906 también comenzó a reunir todos los tratados y convenciones entre los Estados americanos y no americanos, así como contribuyó a ratificar las resoluciones y convenciones de las conferencias, darles cumplimiento y difundirlas. En la IV Conferencia Panamericana (Buenos Aires, 1910), se funda la Unión Panamericana (UP) como Secretaría de la OIRA, cuyas funciones fueron principalmente compilar y distribuir información comercial (tarifas aduaneras, reglamentos, tratados, estadísticas) y difundir su Boletín institucional.<sup>188</sup> Dichas funciones son posibles de cumplir en la medida que los Estados que conformaron la UP se

---

<sup>188</sup> Este Boletín se publica en las cuatro lenguas de la región –castellano, inglés, portugués y francés–, y fue denominado sucesivamente: Boletín de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (1897-1907), Boletín de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas (1907-1910) y Boletín de la Unión Panamericana (1910-1948).

comprometieron a realizar estudios locales y suministrar esos datos, para que la Organización pudiera clasificarlos y distribuir el material producido.<sup>189</sup>

Esta sucinta descripción es relevante porque nos permite observar que los objetivos fundacionales del Instituto se inscriben directamente en esta tradición interamericana: los esfuerzos de recopilar y difundir información, el fomento de la creación de instancias especializadas y la búsqueda de diálogo y conocimiento recíproco a nivel regional. Más aún, hubo entre ambos organismos lenguajes e intereses que resultaban tan cercanos que rápidamente se gestaron los primeros lazos de colaboración entre el Instituto y la UP. En los primeros años, esos intercambios fueron más bien unidireccionales, en la medida que sostuvieron sobre todo una canalización de las demandas del Instituto a la UP en materia de apoyo comunicacional. Frente a las dificultades de orden económico que sufría el Instituto –como dijimos, ligadas a la falta de adhesión de los Estados y al no cumplimiento de los pagos de los que ya habían adherido–, resultaba necesaria la construcción de nuevos canales de comunicación, así como la profundización de sus redes de cooperación, ambos mecanismos que la UP ya tenía consolidados.

La principal responsable de promover y sostener estas relaciones fue Katherine Lenroot, representante de EEUU para el Instituto desde 1929, en calidad de Subjefa del *Children's Bureau*. Ella es justamente una de las asistentes sociales norteamericanas que encontró un espacio de representatividad en el Instituto, una vez resuelta la disputa con los médicos locales que describíamos en el capítulo anterior. Lenroot había llegado al *Children's Bureau* en 1914. Fue Subdirectora de la División de Servicio Social hasta 1921, cuando se transforma en Subjefe de la Oficina y luego Jefe en 1934, en reemplazo de Grace Abbott.<sup>190</sup> En ese cargo estuvo por 17 años, ganando una alta representatividad en el campo de la protección de la infancia, tanto en su país como a nivel regional.

El médico uruguayo, Roberto Berro, quien llegaría a ser Director del Instituto entre 1935 y 1957, la definía así:

---

<sup>189</sup> Ver: CONNELL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press, 1966.

<sup>190</sup> Abbot deja este cargo político para hacerse responsable de una cátedra en la Escuela de Servicio Social de la Universidad de Chicago, donde toma la dirección de *The Social Service Review*. En opinión de Emilio Fournié, Abbott “prefería cargos donde tuviera libertad de hablar y de escribir” (T13.N3.1940).

“Admirable mujer de América que suma a una exquisita sensibilidad femenina, la incansable tenacidad de una recia luchadora por dos causas tan fundamentales para la paz y el bienestar del mundo: la comunidad de todos los pueblos democráticos de América y la protección del niño que es germen y funcionamiento del porvenir” (T21.N2.1947: 123).

Lenroot parecía encarnar todos los prototipos de la época: la mujer que se pone al servicio de su país de manera sensible y abnegada, pero al mismo tiempo con la decisión como para generar cambios profundos en las estructuras de bienestar, incluso más allá de sus fronteras. Así, agregaba Berro en 1951, durante un homenaje en el año en que Lenroot dejó el Instituto:

“Son pues 36 años que ha dedicado esta mujer, excepcional por su inteligencia, su dinamismo, su alto espíritu de tolerancia, y su comprensión americanista, al servicio de la niñez. Merece pues, ya en plena vida que se diga en su biografía la frase que inscribimos los uruguayos en el pedestal granítico del monumento de Luis Morquío, levantado en los jardines de un parque central de Montevideo: *Dedicó su vida a la protección del niño*. Morquío y Miss Lenroot se conocieron en el IV Congreso del Niño que se celebró en Santiago de Chile en 1924. El consagrado maestro y la joven funcionaria labraron allí una amistad que sólo terminó con la muerte de Morquío en 1935 (...). No exagero ni me dejo llevar por la sincera simpatía que tengo por la homenajead, si declaro que en la estabilización primero, y en la jerarquización después del Instituto, fue Miss Lenroot un factor de extraordinaria y decisiva importancia” (T25.N4.1951: 313-314).

En efecto, ella había sido la primera interesada en que el Instituto estableciera relaciones con la UP y fue un catalizador clave en el Acuerdo que más tarde firmaron ambos organismos.<sup>191</sup> Por lo demás, para 1935 Lenroot era también miembro del Comité Ejecutivo de la *American Association of Social Workers* y Presidenta de la *National Conference of Social Work*, con lo cual su capital simbólico era bastante significativo. En el primer caso, se trata de una Asociación fundada en 1921 con el fin de regular los estándares profesionales de las Asistentes Sociales, en el segundo, de un Foro constituido desde 1917 con el fin de que instituciones sociales y de caridad abriesen debates en torno a los servicios y reformas en el campo del bienestar norteamericano. Ambos fueron espacios en que se buscó poner en valor la capacidad técnica de la

---

<sup>191</sup> A modo anecdótico, tomemos esta impresión de Berro: “El hecho de que la estatua erigida en memoria del doctor Morquío esté situada en el parque que se haya frente a la embajada Americana en Montevideo, me ha parecido siempre particularmente simbólico de la estrecha cooperación que existe entre el Instituto y el Children’s Bureau de los Estados Unidos” (T21.N2.1947: 124).

profesión y sus posibles aportes en la administración pública.<sup>192</sup>

En este contexto, la temprana presencia de Lenroot en el Consejo Directivo del Instituto fue clave para que el organismo pudiera cumplir sus objetivos fundamentales en esta primera etapa –esto es, la búsqueda de adhesión y representatividad a nivel regional, así como la estabilización de su financiamiento–. Dichos objetivos ya estaban en gran parte cumplidos para 1935, cuando ocurre la muerte de Morquio. Entonces se cierra una primera etapa de gestión del Instituto, simple en apariencia, pero en la cual se trabaron varias proyecciones del Instituto, cuya importancia podremos dimensionar en perspectiva histórica, recorriendo los tiempos que siguen. Esta etapa (1927-1935), ha sido entendida en diversos documentos internos del Instituto como una “Etapa de Iniciación”.<sup>193</sup> Adherimos a esa denominación, considerando que ella abarca todo el recorrido en que el organismo logra obtener sus primeros rasgos de autonomía así como un inicial afianzamiento en el sistema interamericano.

### *1.2. Una etapa de consolidación (primera era en la dirección de Roberto Berro, 1935-1949)*

Con la muerte de Morquio asume la dirección del Instituto otro médico, también uruguayo, Roberto Berro. En primera instancia advierte que será sólo un tiempo porque sus tareas como Presidente del Consejo del Niño del Uruguay ya eran bastante exigentes, sin embargo, permanecerá en la Dirección del Instituto durante 21 años. En 1941 hará el ejercicio inverso, renunciando al Consejo del Niño para dedicarse exclusivamente a la Dirección del Instituto. Retomemos sus palabras para la muerte de Morquio, momento en que deviene Director del Instituto:

“Ahora nos toca reiniciar la marcha. El Instituto y su Boletín, para honrar a quien los creara, deben acelerar su ritmo e intensificar su acción. Difícil tarea, pero no imposible. Conocemos la modestia de nuestras condiciones, pero sabemos que la voluntad crea fuerzas y el deber da energías” (Berro, T9.N2.1935: 123).

---

<sup>192</sup> BRUNO, Frank. *Trends in Social Work*. Nueva York: Columbia University Press, 1948.

<sup>193</sup> Aquí consideramos esta etapa desde 1927. Otros recuentos internos consideran también los antecedentes de su fundación, abarcando desde 1916, con el I Congreso Panamericano del Niño. Todos los recuentos coinciden en que la “Etapa de Iniciación” termina en 1935 con la muerte de Morquio.

La tarea de Berro sin duda era diferente a la de Morquio, tanto porque el Instituto había alcanzado una leve estabilidad presupuestaria y aumentado sus niveles de representatividad en la región, como porque la cuestión infantil empezaba a problematizarse de manera más explícita en los debates internacionales. Ya llevamos al menos veinte años desde que los diversos grupos que venimos describiendo alertaban respecto de la necesidad (y los beneficios) de hacer de la infancia una preocupación central para los debates en torno al bienestar social en la región. Dicha preocupación se había expandido incluso hasta tener lugar en las Conferencias Panamericanas. Ya durante la VII de estas conferencias, celebrada en Lima en 1939, aunque aún de manera poco específica, la UP declaraba su intención de crear un centro informativo en relación con el bienestar infantil y los servicios sociales en general. El Instituto encuentra varias coincidencias entre su propia labor y este proyecto, por lo que se declara dispuesto a participar, incluso si para ello debe ampliar sus labores y, por tanto, movilizar más recursos. Justifica este ofrecimiento como una solución a la posible interferencia o duplicación de esfuerzos que se daría en caso de que ambos organismos se interesaran al mismo tiempo por una temática tan específica. Por su parte, la UP recibe de buena manera este ofrecimiento, asegurando que no habrá dificultades para establecer una íntima colaboración en estas materias, ampliando así una relación que, como vimos, se había venido estableciendo más bien unidireccionalmente (Acta xx/1939). Este tímido intercambio ilustra lo que fueron los primeros encuentros entre ambas instancias, en los cuales la UP hacía público un interés no demasiado específico por hacer de la infancia una de sus preocupaciones especializadas, mientras que el Instituto buscaba argumentos para situarse como el mejor candidato para cuando esas iniciativas quisieran eventualmente materializarse.

Por lo demás, estos intercambios no son inocuos para el Instituto, pues efectivamente generan algunas transformaciones en su acción y estructura, ya visibles a principios de la década de 1940. En gran medida, la comparación permanente con una institución mucho más extensa y compleja interpelaba sus propias prácticas, motivando dichas modificaciones (Acta xxii/1941). Al mismo tiempo, la visión interamericana estaba bien instalada en los CPN, la

cual se reflejaba en sus conclusiones y recomendaciones, algunas de las cuales remitían directamente a la estructura y funcionamiento del Instituto. Por ejemplo, siguiendo aquellas votadas en el VIII CPN (Washington, 1942), el Instituto comienza a definir con mayor especificidad ciertos ítems de su gestión, entre ellas: la exigencia de que los delegados del Consejo Directivo sean exclusivamente expertos en el área de la infancia; que la actividad dispersa de la Oficina se organice en Departamentos Técnicos (Salud, Enseñanza y Bienestar Social); que se genere una división regional operativa del continente; que se instale la formalidad de crear un “Plan de Acción” anual como guía para las actividades; o que se generen programas para que las Reuniones del Consejo Directivo se orienten a una temática central (Acta XXIII/1942; Acta XXIV/1943). Todos estos ajustes pueden entenderse como una *disposición burocrática* del Instituto. Estos ajustes implican un esfuerzo para racionalizar el modelo administrativo, es decir, para jerarquizar, reglamentar y clasificar sus propias prácticas. Como bien ha advertido Claude Lefort, este ejercicio no remite meramente a un sistema de organización formal, si no, y sobre todo, a una formación social singular.<sup>194</sup> Desde nuestra perspectiva, si bien dichos ajustes son parte de un ejercicio autorreflexivo del Instituto, al mismo tiempo se ven acelerados en vistas del objetivo de conseguir una estructura homologable a las instancias oficiales del Sistema Interamericano, el que habilitara y facilitara sus intercambios.

Berro, por ejemplo, entendía la posibilidad de esa cooperación como una “magnífica obra moral y política americana”, tal como lo expresa durante la llamada “Semana de América” (13-20 de abril de 1947), conmemorando la fundación de la UP.

“Desde hace unos años, se asigna al 14 de abril como el ‘Día de América’, porque en la misma fecha de 1890 se establecía una corporación continental, la ‘Unión Panamericana’, que tendría como única función el entendimiento, la comprensión y la cooperación entre las naciones libres y democráticas que integran el nuevo mundo descubierto por Colón. La iniciativa era admirable y oportuna, porque llamaba a la unión a los hermanos de una gran familia, y creaba un organismo sin protocolos, donde todos los componentes tienen iguales derechos y sienten el mismo deber solidario, capaz de actuar en cualquier momento por encima de las inevitables flaquezas de toda política, por justa que sea, y de los errores de cualquier hombre dirigente, por desinteresadas

---

<sup>194</sup> LEFORT, Claude. “Qu’est-ce que la bureaucratie?”, en *Éléments d’une critique de la bureaucratie*. París: Gallimard, 1979, pp. 271-308.

que sean sus acciones. Esta fecha la vamos recordando todos los años –ya van 57 transcurridos– con creciente optimismo, porque cada vez apreciamos como más estrecha y necesaria la solidaridad americana. A través de horas luminosas, y de días de crisis que las hacen resaltar, la idea panamericana ha ido conquistando corazones que la sienten y voluntades que la empujan con decisión” (Berro, T21.N2.1947: 126-127).

Coincidiendo este evento con el xx Aniversario del Instituto, este mensaje de Berro busca de alguna manera constatar su fidelidad con el panamericanismo, como una “grande y hermosa idealidad”, cuya existencia se materializa necesariamente en la cooperación entre los Estados americanos. En ese ejercicio, Berro buscaba además arrimarse a esa idea de cooperación panamericanista como una estrategia para solventar las necesidades de adhesión y representatividad del Instituto que aún no estaban del todo aseguradas.

Por lo demás, cabe destacar que si ya durante la era de Morquío estos esfuerzos se habían visto muchas veces frustrados, para esta primera etapa en la gestión de Berro (1935-1949), el escenario se había complejizado aún más, producto del estallido de la II Guerra Mundial. Primero se detuvo todo intercambio con los países europeos, luego aumentaron las dificultades en los pagos y las comunicaciones con los países americanos. Las Conferencias Panamericanas también suspendieron su ciclo normal, el cual retoman con la Conferencia Interamericana sobre problemas de Guerra y Paz, celebrada en Ciudad de México en 1945.<sup>195</sup> En ella se establecen las bases para la Conferencia de Bogotá (1948).<sup>196</sup> Esta reunión reviste una importancia

---

<sup>195</sup> Es conocida como la Conferencia de Chapultepec. Para entonces, había aprehensiones frente a la posibilidad de que la ONU absorbiera funciones del sistema interamericano, y la Conferencia fue un esfuerzo por reforzarlas, pero sobre todo se trató de un intento de EEUU por calmar a los delegados latinoamericanos que se sintieron desplazados de las discusiones de post-guerra. Se esperaba que el gobierno estadounidense apoyara las inversiones industriales en América Latina y diera acceso a los mercados de productos manufacturados, ya que ellos no querían cimentar su posición de proveedores de materias primas, como lo habían hecho para la I Guerra, es decir, semi-colonizados. Desde la perspectiva de Corinne Pernet, en esta Reunión sólo emanaron resoluciones de compromiso que no resolvieron el conflicto respecto de la dirección que tomarían las políticas económicas y que más bien revelaron la gran brecha entre la posición de los EEUU y las aspiraciones latinoamericanas. Ver: PERNET, Corinne. “Shifting position to the global south: Latin America’s Initiatives in the Early years at the united nations”, en AUROI Claude & HELG, Aline (eds.). *Images of Latin America, 1810-2010: Legacies and Dreams*. Londres: Imperial College Press, 2011, p. 86.

<sup>196</sup> También se establecen las bases para la Conferencia de Río de Janeiro (1947), pero ella no es de particular relevancia para nuestro trabajo. El único punto en la agenda de esta Conferencia fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un pacto de defensa interamericano. Por lo que los asuntos centrales en esta Conferencia fueron sobre todo de estrategia, en caso de ataque armado. Cabe señalar que el Acuerdo final establece, a

particular para las derivas del Instituto, pues se planteó como un esfuerzo por fortalecer el sistema interamericano en el plano socio-económico. Una de las transformaciones centrales que incluye esta reunión fue dotar a la UP de un Estatuto Orgánico del que hasta entonces carecía, dando paso a la creación de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Lo que entendíamos como UP es ahora la Secretaría de la Organización, entonces ella pasa a ser un Organismo Regional dentro de las Naciones Unidas, estrechando sus lazos de colaboración, estos efectivizados a través de acuerdos o directamente mediante la acción de los mutuos Organismos Especializados.<sup>197</sup> Al mismo tiempo, otras instancias se reorganizan o se crean, configurando nuevos órganos de la OEA: la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores<sup>198</sup>, el Consejo<sup>199</sup>, las Conferencias Especializadas<sup>200</sup> y los Organismos Especializados.

La OEA se define entonces como una organización internacional panamericanista, creada con el objetivo de ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración de América. Todos los Estados americanos ratificaron su Carta, lo cual es un hito en las actividades y relaciones interamericanas. Para cumplir con sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los propósitos esenciales de la Organización se describieron como: afianzar la paz y la seguridad en el continente; organizar la acción solidaria en caso de conflicto; procurar la solución de problemas políticos, jurídicos y económicos entre los Estados;

---

grandes rasgos, que un ataque armado contra un Estado Latinoamericano es un ataque contra todos los Estados Latinoamericanos, esto fue pensado como un mecanismo de autodefensa también para los países que no fueran atacados. Más tarde, eventos como la llamada Guerra de las Malvinas, pusieron en entredicho este Acuerdo.

<sup>197</sup> Al respecto, para nuestro trabajo será sumamente importante la colaboración de la OEA con UNICEF y la CEPAL, en la que ahondaremos en el capítulo siguiente.

<sup>198</sup> Se celebra con el fin de solucionar problemas urgentes y de interés común para los estados miembro, o bien como órgano de consulta.

<sup>199</sup> Es el cuerpo ejecutivo permanente, compuesto de un representante por cada Estado Miembro, nombrado especialmente por su Gobierno como embajador. Recibe encomiendas de la Conferencia Interamericana y de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Al mismo tiempo es responsable del cumplimiento de las funciones de la Unión Panamericana. Está compuesto del Consejo Interamericano Económico y Social, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y el Consejo Interamericano Cultural.

<sup>200</sup> Se reúnen para tratar asuntos específicos, técnicos o de cooperación, cuando así lo resuelvan las Conferencias Interamericanas, la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores o los acuerdos interamericanos, el Consejo o algún Organismo Especializado.

promover, mediante la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Este último propósito nos interesa particularmente porque de él emana la instalación de un nuevo Programa de Cooperación Técnica (PCT) para abordar los problemas sociales y económicos del continente americano, entre ellos, los asuntos que tienen que ver con la infancia y la familia. Es impulsado por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), creado en la misma Conferencia, y tiene como propósito principal la promoción del bienestar social y económico de los Estados americanos.<sup>201</sup> El PCT se financia con contribuciones voluntarias anuales por parte de los Estados miembro y su objetivo explícito fue prestarse como una vía para facilitar la cooperación de dichos Estados en el desarrollo de sus economías, para así mejorar el nivel de vida y promocionar el bienestar de sus pueblos. El Programa se materializaría en programas de educación técnica y focalizaría en la creación de centros especializados y de investigación en los Estados miembro, con el fin de preparar técnicos nacionales.<sup>202</sup>

En ese contexto, precisamente el 5 de junio de 1948, el Consejo Directivo del Instituto autorizó a la Dirección General para dar los pasos necesarios en la solicitud de su adhesión como Organismo Interamericano Especializado de la OEA.<sup>203</sup> Esto quiere decir que se incorpora a una cadena de Organismos con este estatuto dentro del organigrama de la OEA, los cuales se definen por el establecimiento de un acuerdo multilateral y cuya función específica es de interés común para los Estados americanos. Estos organismos disfrutaban de

---

<sup>201</sup> El CIES nos interesa en particular porque de él dependerá luego el Instituto. Este Consejo funciona como organismo director, de fomento y de control de la OEA en el campo económico, social y humanitario. Está formado por delegados técnicos cuyas funciones específicas son: proponer medios de asistencia técnica entre los estados (estudios y planes); coordinar las actividades interamericanas económicas o sociales; generar reportes sobre cuestiones sociales y económicas; proponer conferencias especializadas.

<sup>202</sup> La promoción de responsabilidad en los Estados, de generar prioridades y dispositivos técnicos para su abordaje es un antecedente fundamental para un programa determinante en el siguiente período que revisaremos: la Alianza para el Progreso.

<sup>203</sup> No hay que olvidar que el Instituto es el único Organismo Especializado de la OEA que fue anexado, es decir, que existía independientemente y que no fue fundado en relación con la OEA. Se habían creado con anterioridad: la Organización Panamericana de la Salud (1902), la Comisión Interamericana de Mujeres (1928), el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1928), el Instituto Indigenista Interamericano (1940), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1942). Al mismo tiempo, llama la atención que para designar este proceso, en los documentos oficiales se ocupe la expresión “anexar”, dada la connotación violenta que geopolíticamente supone que una unidad mayor se apodera de una menor, transformando sus principios. Nosotros nos apropiaremos de esta categoría y en lo que sigue la usaremos para nombrar este proceso.

autonomía técnica y deben dar cuenta anualmente de sus actividades al Consejo de la OEA, la que deberá aprobar sus presupuestos. Ellos deben además establecer relaciones de cooperación con organismos mundiales de la misma índole, a fin de coordinar sus actividades.

Este Acuerdo es aprobado por la Comisión Directiva de la OEA y sometido a consideración del Instituto. Una vez aceptado por ambas partes se define a Roberto Berro y Katherine Lenroot como encargados de firmarlo en Washington, el 22 de abril de 1949 (Acta xxx/1949). Entonces el Instituto asume la función específica de promover el estudio de problemáticas relativas a la infancia y la familia en las Américas –definir prioridades y objetivos de trabajo– y generar instrumentos técnicos para abordarlos. En este gesto, expande largamente su propósito original de ser sólo un centro de documentación para ahora contribuir activamente en el desarrollo de políticas públicas y el fomento de la capacitación.

En este escenario, Roberto Berro sostiene:

“Este hecho, si bien mucho nos honra, nos da también una responsabilidad, pues nos obliga a trabajar con intensidad creciente para merecer la confianza que se ha puesto en el Organismo que, muy modesto en sus comienzos, ha ido –lenta pero progresivamente– manteniendo y elevando su jerarquía moral e intelectual” (Acta xxx/1949: 2).

Así las cosas, el mismo Berro y algunos de sus sucesores consideran que este período es una “Etapa de Consolidación” de la situación internacional del Organismo, sobre todo porque se logra cumplir con los grandes objetivos que había perseguido Morquio: un financiamiento estable y representatividad a nivel regional. Los dos hechos centrales para poder afirmar ese logro son que se obtiene la afiliación total de los Estados americanos y que tiene lugar la anexión a la OEA.<sup>204</sup> Ambos hechos que, en palabras de Berro,

---

<sup>204</sup> Ese mismo año adhiere Haití y con ello el Instituto ya tiene representatividad completa en el continente. En este caso, se agradece particularmente la gestión de Elisabeth Enochs (Berro, T23.N2.1949).

“dan positiva jerarquía internacional a nuestra institución, y son, puede decirse, la culminación del tenaz y sereno esfuerzo constructivo con el que el Instituto se empeñó en que América tuviera el organismo necesario de coordinación y estudio para que la infancia de todo el continente pudiera vivir y crecer feliz y sana, rodeada de la simpatía de los pueblos, del apoyo vigilante de los gobiernos y con la protección sólida de una buena y moderna legislación” (T23.N2.1949: 125).

Este hecho que para Berro representa “la culminación de un esfuerzo” se traduce en lo concreto en la oficialización de la “protección de la infancia” como un recurso estratégico del sistema interamericano y del Instituto como su garante. Con ello, el Instituto queda inscrito en una situación que fue leída por varios de sus representantes como paradójica. Por un lado, efectivamente quedan a su disposición nuevas redes y herramientas, brindándole en varios aspectos mayor flexibilidad y potencial de acción, pero al mismo tiempo debe situarse en una posición mucho menos “espontánea” de lo que se propuso en sus inicios. Retengamos esta paradoja porque ella emergerá en diferentes formas en otros momentos de nuestro recorrido. En todo caso, concesiones mediante, este primer período es considerado como un triunfo desde la Dirección del Instituto. Si su objetivo era construir un circuito de saberes y prácticas sobre la infancia en la región, quizás pocas estrategias podrían haber sido más productivas que incorporarse como una pieza oficial del Sistema Interamericano, accediendo a las redes y recursos que éste podría ofrecerle.

Dicho esto, hasta aquí hemos visto cómo los afanes de construir un *mapa de conocimiento* sobre la infancia en América demandaron diversas maniobras comunicacionales y presupuestarias. Ahora nos toca conocer las estrategias que ese proyecto exigió en términos disciplinarios. ¿Cómo se construyó ese mapa de conocimiento? ¿Quiénes fueron los actores predominantes en ese proceso? ¿Cuáles fueron sus objetivos, motivaciones y trayectorias? ¿Cómo llegaron a transformarse en las *voces autorizadas* para hablar de infancia? En lo que sigue responderemos a estas interrogantes dando cuenta de los diversos saberes, prácticas y representaciones que concurrieron a la delimitación de la preocupación por la protección infantil en el circuito nucleado por el Instituto durante lo que hemos llamado su *período autónomo*. Volvamos entonces a 1927.

## **2. “La infancia es el futuro de América” o el rol del dispositivo médico-social en la construcción de un modelo de prevención para la región**

“Se discute con tono doctoral arduas cuestiones de complicada solución, ignorando que los problemas sociales, políticos y hasta económicos de los pueblos, tienen una solución intrínseca, que es el niño. El niño, futuro de la humanidad, es hoy el punto de mira de toda sociedad organizada y todos los países con un hondo sentido de responsabilidad preparan para ese elegido el sitio donde habrán de colocarlo para que viva su vida, satisfaga sin zozobras sus necesidades y se forme útil para el cumplimiento de la misión que habrá de reservarle la existencia”  
(Prieto, T12.N1.1938: 108-109).

Entrando al segundo cuarto del siglo xx debemos dimensionar la centralidad del ideario de progreso en los procesos de emergencia y estabilización del movimiento americano de protección de la infancia. Éste nace justamente en medio de la alternancia entre la búsqueda de identidad y el afán de modernización que hasta entonces había caracterizado la percepción de la región por su supuesta insuficiencia e incompletitud.

Para que esa idea de “identidad regional” fuese imaginable, los Estados americanos debieron ser concebidos como espacios históricos dotados de trayectorias semejantes, con problemas comunes, y con posibilidades de resolverlos a partir de estrategias, experiencias y producciones científicas propias. El problema era justamente que las características que las poblaciones americanas compartían parecían avanzar, insistentes, en la dirección opuesta al progreso. La condensación urbana, la vivienda insalubre, el aumento de la miseria, el analfabetismo, los vicios, los “desequilibrios” de la vida familiar, todo formaba parte de una “complejidad creciente” de las relaciones sociales, que movilizó las iniciativas expertas que nos interesan en este apartado.

Se trata de preocupaciones profundas para los protagonistas del circuito que exploramos, tal como podemos ver a través de las páginas del Boletín del Instituto. Al respecto, una opinión que bien resume una perspectiva que ahí

encontramos recurrentemente es la del médico chileno Arturo Baeza<sup>205</sup>, quien plantea, tajante, en el VII CPN (México, 1935):

“casi todos los pueblos de América Latina presentan características semejantes, sobre todo en lo que se refiere a la cultura y manera de vivir de sus clases pobres, y es en este sentido donde la labor se hace más difícil, pues se necesita transformar la mentalidad ancestral de los pueblos y luchar contra la indiferencia manifiesta que ellos oponen con dura resistencia a todo cuanto significa modificar sus costumbres malsanas y hábitos perniciosos a la salud. (...) Mejorar la cultura de las clases inferiores, dotar de medios de vida higiénica a las poblaciones de las ciudades y de los campos, elevar el nivel moral y material de los progenitores, luchar efectivamente contra las grandes plagas sociales, el alcoholismo, la tuberculosis, la sífilis, el juego, son las condiciones esenciales para influir decisivamente sobre el perfeccionamiento de nuestra raza” (Baeza, T9.N4.1936: 556).

“Transformar mentalidades”, “modificar costumbres”, “luchar contra las plagas sociales” aparecían entonces como estrategias fundamentales. Signadas por una creencia fiel en el progreso, ellas se inscribieron en un movimiento indefinido, pero que avanzaba en un sentido continuo y orientado por un patrón de cambio unidireccional, de menos a más. Este patrón se alimentaba de dos convicciones paralelas: por un lado, que las cosas estarían mejor en el futuro –aunque la escala de valores con la cual se contrastaba esa mejoría no estuviera históricamente situada–<sup>206</sup>; y, por otro, que el único referente válido para avanzar en ese espiral ascendente era la predicción científica.<sup>207</sup> Ambas convicciones –futuro y ciencia– tienen características particulares en el circuito nucleado por el Instituto en el período que revisamos.

Observamos amplio acuerdo en la idea de que el progreso en la región sólo se lograría mediante reformas transformadoras de la realidad social y que niños y niñas eran una herramienta central para esas transformaciones. En esa

---

<sup>205</sup> Para empezar a poner esto en perspectiva, tomemos la trayectoria de Arturo Baeza como un buen ejemplo de las múltiples inscripciones que los médicos tenían por esos años: Baeza es Presidente de la Sociedad Chilena de Pediatría, Director del Patronato Nacional de Infancia, Consejero de la Asociación Chilena de Asistencia Social, Jefe de Servicio del Hospital de Niños Manuel Arriarán, Profesor de Medicina Social en la Escuela de Servicio Social de la Junta de Beneficencia, Profesor de Puericultura de la Escuela de Enfermeras del Hospital Manuel Arriarán y Director de la Revista Chilena de Pediatría. Muchos de esos roles se solaparon en el tiempo, abriendo la pregunta, como ocurre con varios otros casos, por las cualidades de esas pertenencias institucionales. ¿Se producían conflictos de interés ejerciendo, por ejemplo, en dos instituciones cuyas trayectorias entraban en disputa? En tal caso, ¿cómo jugaban y alternaban estos personajes sus roles científicos, profesionales, administrativos y políticos en contextos diversos pero simultáneamente? O, en otro orden de cosas: ¿cuánto podían investir sus cargos y sostener las responsabilidades que ellos conllevan al tener tal carga institucional?

<sup>206</sup> MOUNIER, Emmanuel. *La petite peur du XX<sup>e</sup> siècle*. París: Éditions du Seuil, 1959.

<sup>207</sup> POLLARD, Sidney. *The idea of progress: History and Society*. Londres: Alden Press, 1968.

ecuación, si la infancia se posicionó como una preocupación social fue porque vino a representar el “futuro de América” o el “edificio de las naciones”, tal como leemos, una y otra vez, en los boletines. En este sentido, la infancia fue concebida como algo *germinal, moldeable, perfeccionable*<sup>208</sup>, por lo que se le otorgó un papel prospectivo para los proyectos nacionales y una función estratégica en el tan anhelado camino a la modernización regional. En definitiva, se trata de 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 palabras de Sandra Carli, la *relación entre el presente y el futuro*.<sup>209</sup>

Las propuestas de reformas sociales, morales y culturales que proponen los actores del circuito del Instituto en estos años encontraron, en general, su motor en esta concepción de la infancia como promesa de futuro. Con ese enfoque, si el futuro se pensaba en clave de un idealismo triunfante, el presente tomaba la forma de una complejidad creciente de las relaciones sociales, marcadas en el campo de lo infantil por problemáticas diversas: la mortalidad, la educación, la orfandad y el abandono, la delincuencia, las prácticas de circulación y traspaso de niños, la alimentación y la lactancia, la vivienda. Esta serie de nuevos “problemas sociales” emerge en el centro de los debates sostenidos por el Instituto, ellos contemporáneos al desarrollo y sedimentación de ciertas áreas especializadas del conocimiento que encarnaron progresivamente las voces autorizadas para hablar de la infancia.

En herencia de los procesos que revisamos en nuestras *distribuciones preliminares* y en directa continuidad con el desenlace a las disputas que ahí caracterizamos, esas voces autorizadas, en este período, fueron los médicos y las asistentes sociales. La Medicina fue indiscutiblemente la disciplina preponderante. Recordemos que en este período, tanto los dos directores del Instituto como el Presidente de su Consejo Directivo fueron médicos representantes de la Pediatría Social –Luis Morquio, Roberto Berro y

---

<sup>208</sup> Las expresiones están tomadas de NETTO NUNES, Eduardo. “A infância como portadora do futuro”. *Op. cit.*

<sup>209</sup> CARLI, Sandra. *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: Editorial Miño y Dávila, 2002.

Gregorio Aráoz, respectivamente—. Al mismo tiempo, entre los documentos publicados en el Boletín, los correspondientes a la esfera de la Medicina llegan a la mitad.<sup>210</sup> Por su parte, el Servicio Social es también preponderante en el circuito, no sólo porque su presencia en el Boletín es significativo en relación a las demás disciplinas que reparten el espacio que no acaparan los médicos, sino además porque se transformó en la disciplina clave en la consagración del modelo médico-social que se instaló como prioritario en este período. De esto hablaremos en las páginas que siguen.

Ahora bien, si hasta aquí nos concentramos en las funciones burocráticas de los dos primeros directores del Instituto, Luis Morquio y Roberto Berro, en lo que sigue analizaremos las particularidades de sus prácticas médicas. Las trayectorias de estos médicos condensan de manera significativa las tradiciones y modelos preponderantes en el *período autónomo* del Instituto. No hay que olvidar que, en los distintos momentos históricos que abarca esta investigación, los protagonistas del circuito nucleado por el Instituto tienen presencias y pesos variables. Lo cierto es que, durante el segundo cuarto del siglo xx, los médicos parecían literalmente corporizar el Instituto. Más aún, en esos años, ellos eran poco numerosos en la región, por lo que obtuvieron importantes posiciones de poder, tanto en el ámbito académico como científico e incluso político. Por lo mismo, acercarnos a la historia de estos personajes –conocer sus motivaciones, inquietudes y objetivos, sus estrategias y decisiones, recorridos y expectativas– nos permitirá caracterizar a la Pediatría Social en el circuito del Instituto.

### *2.1. La Pediatría Social en el Instituto.*

Hijo de inmigrantes italianos, Luis Morquio nació en Montevideo el 24 de septiembre de 1867. Cursó sus estudios en la Facultad de Medicina de Montevideo, en una generación con tan sólo quince alumnos y en condiciones bastante precarias en lo que refiere a infraestructura, insumos y espacios

---

<sup>210</sup> Ver Tabla 5 en Anexos, p. 309.

prácticos.<sup>211</sup> En 1892, a los 24 años, se doctoró con una tesis sobre la fiebre tifoidea, en la que ya declaraba su inclinación hacia los problemas higiénicos y profilácticos. Recién egresado de la carrera y sin tener aún una preferencia clara para su especialización, el joven médico se enfrentó a una escena que habría cambiado el curso de su carrera. Una noche es solicitado de urgencia para atender a un niño, cuestión para la cual no se sentía preparado por sus años de estudio. En sus palabras:

“Sea por la ignorancia que dominaba en materia de patología infantil, sea porque pareciera ésta, una cosa sencilla y fácil, creíamos que nuestros conocimientos eran suficientes; nunca imaginé las dificultades en que me vería envuelto desde mis primeros pasos profesionales. Lo cierto es que no sabía examinar al enfermito; mi falta de habilidad y de tacto, provocó la irascibilidad natural del niño, que lloraba y se defendía cuando me acercaba. En vez de interesarme en tomar datos y conocer antecedentes, preparando el terreno, abordé de inmediato el examen directo; después de mucho batallar y sin adelantar gran cosa, sobre el mal que padecía, me decidí como médico inexperto a hacer una receta. Creí que con ello salía del paso como hacen muchos médicos que poco se preocupan de asegurar un diagnóstico que es lo fundamental de toda buena asistencia; y creen que su misión es la de prescribir remedios, sin tener en cuenta que eso debe hacerse si se considera necesario, y que mucho más importante son las indicaciones higiénicas, dietéticas y profilácticas, porque generalmente cuando son bien establecidas responden a las verdaderas necesidades terapéuticas” (Morquio citado en Gorlero <sup>212</sup>, T41.N160.1967: 32).

Ante lo que él considera “una absoluta ineptitud” en el campo de las enfermedades infantiles y porque en Uruguay no había suficiente campo para ampliar su formación, decide partir a especializarse “a ese faro luminoso de la cultura que se llama Francia”.<sup>213</sup> Una vez ahí, el faro lo decepciona

---

<sup>211</sup> Se trata de un contexto particularmente marcado por las rivalidades entre la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia y las autoridades de la Facultad de Medicina, que disputaban su presencia en el ámbito hospitalario.

<sup>212</sup> La información obtenida en el Boletín T41.N160.1967, corresponde principalmente a una Biografía sobre Luis Morquio escrita por Rubén Gorlero Bacigalupi, en conmemoración del centenario del natalicio de Morquio y que coincidió con el XL Aniversario del Instituto. Gorlero fue Miembro del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, y Presidente y Miembro de Honor de la Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina. Su biografía de Morquio se establece como un documento oficial en las redes del Instituto y será citado en casi cualquier mención que se haga de la historia de Morquio.

<sup>213</sup> En este punto vale la pena mencionar que más allá de la impronta que tiene Francia para la Puericultura latinoamericana, para ponderar este interés durante este período es necesario también considerar el peso específico de la I Guerra Mundial en la región. En este caso, resultan particularmente interesantes las hipótesis de Olivier Compagnon, quien busca reponer la centralidad del conflicto en las definiciones de las identidades nacionales latinoamericanas, poniendo especial énfasis en sus relaciones culturales con Europa. Compagnon sostiene que los nacionalismos en la región están fuertemente influenciados por la erosión de los valores eurocéntricos producto del conflicto, que hasta entonces habían sido su vector económico, político y cultural. En ese sentido, Compagnon invita a repensar la

pasajeramente, al darse cuenta que la Facultad de Medicina de París no había alcanzado la jerarquía e importancia que él pensaba. Si bien mucho más adelantada que la uruguaya, la Pediatría francesa recién comenzaba a perfilarse oficialmente como una especialidad distinta de la Medicina General. Entonces comienza a asistir al *Hôpital des Enfants Malades*, donde tiene lugar la Cátedra del profesor Jacques Grancher (1843-1907), que lo entusiasma profundamente.<sup>214</sup> Pero lo cierto es que su dirección era casi nominal ya que sus dolencias crónicas y algo que Morquio leía como una falta de verdadera vocación, lo hacían frecuentar muy raramente la Cátedra. Ante la ausencia de Grancher, la Cátedra quedaba casi íntegramente en manos del Profesor Agregado Antoine Marfán, quien se transformaría en el maestro y amigo de Morquio.<sup>215</sup>

“Desde el primer instante en que se produjo el encuentro entre Marfán y Morquio, se despertó una corriente de simpatía y comprensión, que culminará en una amistad que se hizo más estrecha con el paso de los años, y que le hará decir a nuestro Maestro, cuando ya consagrado como eminente Pediatra (...): ‘Nuestra vida de Pediatra está íntimamente vinculada a la obra de este joven Maestro, con el que hemos dado nuestros primeros pasos y a quien hemos seguido con entusiasmo y admiración a través del tiempo y de la distancia’” (Gorlero, T41.N160.1967: 35).

En esa experiencia, Morquio descubrió dos ejes que guiarían su práctica

---

búsqueda de un destino americano teniendo como clave de lectura una Europa desmoronada y un EEUU en emergente plenitud. En nuestro caso de estudio, el poderío norteamericano, aferrado a los ideales panamericanistas, efectivamente determina las condiciones de posibilidad para la instalación del Instituto, aunque, por otra parte, los protagonistas de su circuito seguirán enalteciendo los ideales eurocéntricos, respecto de los cuales América Latina estaría en falta. Con todo, observamos que las lecturas regionales del conflicto que bien describe Compagnon, no alcanzan a permear de manera consistente la visión eurocéntrica de los actores que circulan en el Instituto. Ver: COMPAGNON, Olivier. “Entrer en guerre? Neutralité et engagement de l’Amérique latine entre 1914 et 1918”, en *Relations internationales*. París: Presses Universitaires de France, 2009, pp. 31-43; *L’adieu à l’Europe. L’Amérique latine et la Grande Guerre (Argentine et Brésil, 1914-1939)*. París: Fayard, 2013.

<sup>214</sup> No hay que olvidar que dentro de la literatura médica el “*Traité des maladies de l’enfance*” de Grancher y Comby –ambos médicos del *Hôpital des Enfants Malades* de París–, fue uno de los textos de mayor influencia de la época en América Latina. En su segunda edición, publicada por Masson et cie. en 1905, participan 9 pediatras latinoamericanos, entre ellos Luis Morquio, Gregorio Aráoz Alfaro y Carlos Arthur Moncorvo (tres actores fundamentales en el circuito del Instituto). Ese mismo año, Aráoz Alfaro, Morquio, Olinto de Oliveira y Fernández Figueira fundaban los Archivos Latinoamericanos de Pediatría.

<sup>215</sup> El doctor Marfán (1858-1942) había terminado sus estudios de Medicina en Toulouse en 1877 y se recibe como Doctor en Medicina en París en 1887. Trabajó luego en varios hospitales parisinos (La pitié, Cochin, Saint-Louis, Hôtel Dieu) y en 1898 llega al *Hôpital des Enfants Malades*, donde conoce a Morquio. En este panorama médico parisino de fines del siglo XIX, Morquio estudió también con otras eminencias como Potain, Dieulafoy, Charcot, Hayam, Roux o Metchnikoff, pero su verdadera satisfacción estaba siguiendo las enseñanzas de Marfán y luego también las de Hutinel.

médica de forma decisiva: por un lado, el interés por diferenciar y potenciar la Pediatría como una rama autónoma y capaz de producción de conocimiento especializado; por otro, los esfuerzos por hacer de esa especificidad de la disciplina un campo de estudio de “lo social” y, con ello, de la prevención. En ambos puntos la trayectoria de Marfán era contundente. En lo que respecta a la construcción de una rama autónoma, él se había interesado por un terreno poco explorado que era la primera infancia, buscando generar conocimiento en materias exclusivas sobre el lactante y el recién nacido que no habían sido trabajadas por la Medicina General. Al mismo tiempo, Marfán trataba de depurar la práctica y las producciones científicas existentes en un corpus cada vez más detallado.<sup>216</sup> En lo que respecta al modelo preventivo, Marfán ya había estudiado ciertos campos que Morquio intuía y por los que se interesaba, dentro de los cuales la propagación de “nociones sanas” respecto de los cuidados del niño tomaban un valor central.<sup>217</sup>

En 1884, luego de dos años de estadía en Francia, Morquio vuelve a Uruguay. Su llegada coincide con la fundación de la Clínica de Niños de la Facultad de Medicina de Montevideo, de la cual inmediatamente deviene Jefe. Si bien en esos años los médicos se vieron cada vez más atraídos por formarse en el extranjero, era una práctica aún escasa, por lo que quienes elegían ese recorrido generalmente adquirieron espacios de alta responsabilidad una vez retornados a sus países, transformándose en referentes de esos espacios. Sin ir más lejos, la Cátedra fue llamada localmente “la Clínica de Niños del profesor Morquio” y él se transformó en “Maestro” de varias generaciones de médicos hasta 1930.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Comprometido con este proyecto, en 1913 lanza y es director de “Le nourrison. Revue d’Hygiène et de Pathologie de la Première Enfance”, una publicación pionera en ese rango etario. Para cuando se fundó el Instituto, Morquio publicaba en esta revista.

<sup>217</sup> A demanda de la Asistencia Pública de París, Marfán había publicado sus “Instructions aux mères pour allaiter, nourrir et élever leurs enfants” en 1890. Destinadas en primer lugar a las nodrizas y cuidadoras de los niños abandonados en el Hospice des Enfants-assistés, se distribuye también a las madres que consultan en el Instituto de Puericultura adjunto al Hospicio. De ahí la forma de este texto, compuesto de consejos breves y concisos respecto a la lactancia –“materna”, “artificial” o “mixta”-, a los signos de salud en el bebé, y a los cuidados físicos que necesita (tenemos acceso a la 8ª edición, publicada en París en 1931 por Masson et Cie. Éditions). En esa misma línea es interesante su “Traité de l’allaitement et de l’alimentation des enfants du premier âge” publicado por primera vez en 1898, donde compila las lecciones que dio en el Hôpital des Enfants Malades en reemplazo de Grancher. Edición consultada: París: Masson et cie. Éditions, 1930.

<sup>218</sup> La imagen con que inauguramos este capítulo intenta retratar esta figura del “Maestro”. En ella observamos a Luis Morquio en el centro de la imagen, rodeado de sus discípulos. Esto nos

El sello de su formación fue el modelo preventivo que había cautivado su interés en Francia. Tal como Morquio lo describiera:

“Del conocimiento individual, del hecho aislado, bien constatado, sacamos no sólo los elementos que dirigen nuestra acción médica, en una forma más consciente, sino que surgen también indicaciones colectivas de profilaxis y de defensa. Es así como el médico, particularmente el médico de niños, salta de la clínica al medio social, porque ha aprendido a conocer las causas de las enfermedades y la manera de evitarlas” (Morquio citado en Gorlero, T41.N160.1967: 50-51).

En este sentido, más allá de ocuparse del estudio y tratamiento de la enfermedad, el modelo que busca introducir Morquio instala una preocupación por el seguimiento de los procesos del niño sano, con el fin de prevenir posibles desviaciones desde una perspectiva clínica. Como veremos en el apartado que sigue, este modelo redundó en una serie de esfuerzos –más precisamente, de tecnologías– que apuntaron a reformar el ambiente social y moral que circunda a esos niños con tal de asegurar su desarrollo dentro de los parámetros deseables, y correlativos a los afanes modernizadores.

En el año 1900 Morquio asumió oficialmente la Cátedra de Medicina Infantil, labor que realizó durante treinta y cinco años, consolidando entre tanto su posición como uno de los profesores de Pediatría Social más relevante de la época en América Latina. Tal y como consigna su biógrafo:

“La pediatría uruguaya comenzó desde entonces a jerarquizarse, encarrillándose poco a poco en las corrientes universales en boga, es decir, dando mayor énfasis e importancia a los problemas directamente relacionados con el ambiente social en el cual se desarrollaba la vida del niño. La profilaxia de las enfermedades adquirió una dimensión desconocida, desplazando a la terapéutica medicamentosa, al sostenerse el principio de que es de mayor beneficio la atención de los más por medio de la vigilancia y la protección, que la asistencia del caso individual, que por onerosa y de escasa entidad en la lucha general contra las dolencias poco provecho brinda a la sociedad. Años más tarde, y siempre teniendo como figura de principal destaque al profesor Morquio, asistiremos como reflejo de lo ocurrido en el resto del mundo, al despertar evidente de los sentimientos espirituales con un florecimiento del concepto del amor al prójimo, que llevará a todos, y muy especialmente a los pediatras, a encarar dentro del terreno médico-social la solución de los engorrosos problemas que depara la infancia, imponiendo muchas veces la necesidad e ineludible deber que tiene el Estado en colaborar con las obras de protección del menor” (Gorlero, T41.N160.1967: 37-38).

---

remite de alguna manera a esa presencia central y idealizada. En particular, esa imagen es un óleo del pintor italiano Roberto Fantuzzi, donde se representa a Morquio en la Sociedad de Pediatría en Uruguay (1924).

Desde esta posición de centralidad para la Pediatría regional, Morquio participó activamente en los procesos de expansión e instalación del modelo preventivo como herramienta determinante para el movimiento americano de protección de la infancia, y en particular para los devenires del Instituto. La característica central de este modelo en el contexto que revisamos fue generalizar la higiene como valor a través de variadas *estrategias de aconsejamiento*. Este modelo vino a profundizar el impacto de las normas sociales heredadas del movimiento pasteuriano, que revisamos en el capítulo anterior. El valor de la higiene, vinculado con el orden y la salud pública, se instaló entre las infancias pobres y sus familias, en un proceso que Silvia Di Liscia ha denominado, de manera amplia, *de medicalización*.<sup>219</sup> Este modelo instaló las bases para los nuevos parámetros de discernimiento de los comportamientos que serán evaluados como disruptivos o *intolerables*. De ellos hablaremos en detalle en el apartado que sigue.

En este mismo período, Morquio asume la Dirección del Servicio Externo del Asilo de Huérfanos y Expósitos. Ahí era responsable de más de 500 niños, entre los asilados y los que se encontraban residiendo con amas (atención en consultorio o visita a domicilio). Las condiciones en que ingresaban los lactantes reforzaron su preocupación por bajar las tasas de mortalidad infantil. El mecanismo de ingreso de ese entonces era aún el Torno, un armazón giratorio de madera donde era posible dejar al bebé, evitando el contacto con el personal en el interior del edificio y, por tanto, haciendo posible el abandono en completo anonimato.<sup>220</sup> Morquio fue entonces uno más de los detractores de aquella práctica, que había sido frecuente durante el siglo XVIII y XIX.<sup>221</sup> Para Morquio se trataba de un “gran infanticida legal”, en la medida que habilitaba la negligencia en el cuidado de los niños e impedía cualquier acceso a información sobre su historial médico-familiar. Su propuesta entonces fue cambiar el Torno por una Oficina de Admisión cuyo

---

<sup>219</sup> Di Liscia trabaja específicamente este proceso para el caso argentino entre 1870-1940. Para ella se trata de un período clave vinculado con el desarrollo socioeconómico y con la configuración del Estado en el país. Ver: DI LISCIA, María Silvia. “Dentro y fuera del hogar. Mujeres, familias y medicalización en Argentina, 1870-1940”, en *Signos Históricos*, n° 13, Universidad Autónoma Metropolitana de México, enero-junio, 2005, pp. 94-119.

<sup>220</sup> El dicho popular lo llama “un instrumento que tiene manos para recibir, pero que no tiene ojos para ver ni boca para revelar”. En el Hospital de la Caridad de Montevideo, el Torno portaba la siguiente consigna: “Mi padre y mi madre me arrojaron de sí, la caridad divina me recoge aquí”.

<sup>221</sup> De hecho, en Buenos Aires, el torno ya había quedado en desuso en 1891.

fin principal fuera evitar el abandono o al menos promover que éste se efectuara en total libertad, con tal de mejorar las condiciones en que el bebé era entregado. Las medidas tomadas por Morquio hicieron que la práctica popular del Torno desapareciera en Montevideo, aunque por decreto éste siguiera existiendo, generando una serie de disputas en el medio.

“Ha sido eterna discusión entre los partidarios y los adversarios de la supresión del Torno. Los primeros han vencido, puesto que el Torno ha sido casi totalmente suprimido en todas partes, y los segundos no han podido probar que la supresión del Torno ocasionara un aumento de los infanticidios. Para llegar a este resultado, los partidarios de la supresión del Torno han rodeado a la madre de protección y garantías, a fin de que ella pueda llevar a término su embarazo y como lo que se trata principalmente es de garantizar la vida del niño, se ha desarrollado cada vez más una corriente filantrópica, cuyo fin será la supresión del expósito” (Morquio citado en Gorlero, T41.N160.1967: 79).

Esta campaña contra el “poderoso enemigo de la profilaxis” es interesante pues dio paso a una serie de medidas alternativas que revisaremos con detención en el apartado siguiente.<sup>222</sup> Por ahora ella da cuenta también de la articulación de motivos económicos, higiénicos y morales a los que apeló Morquio para justificar su erradicación.<sup>223</sup>

Así las cosas, entendemos que es en la combinación de su trabajo en la Clínica y en el Asilo, donde las inquietudes médicas y sociales de Morquio se articulan con claridad. En esa articulación Morquio defiende la idea de que los problemas que aquejan a la infancia son científica y socialmente evitables. Desde su perspectiva, la preocupación ya no debería ser sólo bajar las tasas de mortalidad infantil sino procurar una vida saludable a esos niños, es decir, asegurar su buen desarrollo y, por tanto, ciudadanos moral y físicamente adecuados en el futuro. Como ya venimos adelantando, la transformación significativa que introduce este posicionamiento es que el foco de atención se desplaza al medio social que circunda a niños y niñas y sus familias, apartándose del modelo de administración de una cura médica imperante hasta entonces: esta es la novedad que introduce el trabajo de Morquio en América Latina.

---

<sup>222</sup> Como veremos, se trata específicamente de una serie de estrategias que agruparemos en la figura de “profilaxis del abandono”, las que se basan en propuestas de Morquio, como el “salario materno” (para que ella sea la nodriza de su propio hijo), o las Maternidades que acogen a las mujeres durante el proceso embarazo-parto-lactancia.

<sup>223</sup> En 1933, a iniciativa de Julio Bauzá, en su calidad de Presidente del Consejo de Salud Pública, el Torno fue suprimido definitivamente en Uruguay.

En todo caso, si bien entonces los preceptos de la Pediatría Social empiezan a aflorar en toda América Latina –y con especial fuerza en América del Sur con los trabajos, por ejemplo, de Luis Calvo Mackenna en Chile, Gregorio Aráoz Alfaro en Argentina o Arthur Moncorvo Filho en Brasil–, debemos reconocer que Uruguay siguió siendo el epicentro de estos procesos y que esa fuerza centrífuga es sin duda atribuible a Luis Morquio.<sup>224</sup>

Al respecto encontramos en el Boletín la opinión de Jules Comby, representante de los Archivos de Medicina Infantil de París, para quien el lugar que Montevideo ocupó en el campo de la protección de la infancia a nivel internacional entrada la década de 1930, y particularmente sus avances en comparación con otras capitales en América Latina, radicaban directamente en el trabajo de Morquio.

“En el dominio de la asistencia pública en general y de la pediatría en particular, ninguna ciudad en América, y quizá tampoco en Europa, ha hecho tanto como Montevideo. El rango que la capital de Uruguay ocupa hoy día en la vía de la protección de la infancia y de la puericultura, se lo debe sobre todo al gran clínico Luis Morquio. Gracias a este animador, a este trabajador infatigable, a su palabra, a sus escritos, a su escuela, la pediatría uruguaya ha conquistado su lugar de reconocimiento y se ha hecho conocida en el mundo entero” (Comby, T5.N1.1931: 150).<sup>225</sup>

De acuerdo con lo que ha planteado Anne Emmanuelle Birn, Morquio podría ser considerado como el más prominente traductor de la experiencia local para la escena internacional en el campo de la infancia de la época. Desde su perspectiva, Morquio se constituye simultáneamente como una figura nacional, transnacional e internacional.<sup>226</sup> Más aún, el médico encarnaría *la noción misma de circulación*, cuestión que explica, en gran medida, la instalación del Instituto por esos años como un catalizador para el circuito de producción-circulación de conocimiento sobre la infancia en la región. En

---

<sup>224</sup> Cabe destacar que en el circuito del Instituto en este período, un 33% de los artículos del Boletín son publicados por representantes de Uruguay. Hay un 15% son representantes del Instituto (varios de ellos uruguayos) y un 14% argentinos. El otro 38% se reparte entre todos los demás Estados americanos. Ver Tabla 6 en Anexos, p. 309.

<sup>225</sup> “*Dans le domaine de l’assistance publique en général et de la pédiatrie en particulier, nulle ville en Amérique, et peut-être aussi en Europe, n’a fait autant que Montevideo. Le rang que la capitale de l’Uruguay occupe aujourd’hui dans la voie de la protection de l’enfance et de la puériculture, c’est surtout au grand clinicien Luis Morquio qu’elle le doit. Grâce à cet animateur, à ce travailleur inlassable, à sa parole, à ses écrits, à son école, la pédiatrie uruguayenne a conquis sa place au soleil et s’est fait connaître dans le monde entier*”. La traducción es propia.

<sup>226</sup> BIRN, Anne Emmanuelle. “The national-international nexus in public health”. *Op. cit.*

palabras de uno de sus colegas, futuro Director del Instituto, Víctor Escardó y Anaya.

“La personalidad del Profesor Morquio no se discute ya en el mundo pediátrico. Sus múltiples publicaciones, su entusiasmo por todos los problemas del niño, su dedicación constante y decidida, han hecho de él la personalidad céntrica de la pediatría en Sud América y el representante obligado de ella en certámenes científicos y reuniones internacionales. Este mismo Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia, de cual es Director, fue obra suya y habla muy alto a favor de su espíritu científico de panamericanista” (T3.N4.1930: 627).

Ahora bien, en esa escuela uruguaya forjada por Morquio se formaron, en diversos espacios y momentos, varios médicos más jóvenes que no tomaron la decisión de partir a perfeccionar sus estudios a Europa, entre ellos, Roberto Berro, segundo Director del Instituto.<sup>227</sup> Para el momento en que Berro y Morquio se conocen, Berro había comenzado una carrera ascendente: en 1910 es nombrado Jefe de la Clínica de Niños; en 1912, Médico de la Policlínica del Hospital Pereira Rossell (dependiente de la Asistencia Pública); en 1918, Director de la Policlínica de Lactantes en el mismo Hospital; en 1927 es nombrado Director del Asilo Dámaso Larrañaga, el mismo Asilo donde Morquio había luchado por erradicar el Torno.<sup>228</sup> En 1933, fue designado Ministro de Protección a la Infancia y luego Presidente del Consejo del Niño.<sup>229</sup> Entonces estaba a cargo principalmente de revisar la legislación referente a los menores material y moralmente abandonados, gestión de la que deriva el Código del Niño de Uruguay, establecido en 1934 por una Comisión formada además por varios personajes centrales en la gestión del Instituto, como Luis Morquio, Julio Bauzá, Emilio Fournié y Víctor Escardó y Anaya.

Esta trayectoria muestra la estrecha imbricación entre la labor médica y la gestión política que Berro sostuvo. Su carrera en la estructura institucional uruguaya es reflejo de su fundamental interés por hacer del bienestar infantil

---

<sup>227</sup> Otros médicos de esa generación también fueron protagonistas del circuito del Instituto como Salterain, Bonaba o Piaggio, entre otros.

<sup>228</sup> El Asilo fue así designado en 1911, cuando pasa a depender de la Asistencia pública Nacional. Fundado en 1875 por la Sociedad de Beneficencia, hasta entonces llevaba el nombre de Asilo de Huérfanos y Expósitos.

<sup>229</sup> Recordemos que él quiso dejar este cargo al año siguiente para asumir la Dirección del Instituto, pero en cambio mantuvo ambos cargos en paralelo, ampliando la mutua influencia entre ambos organismos. Más tarde renunciaría al Consejo para dedicarse íntegramente a la Dirección del Instituto.

una prioridad estatal, primero en Uruguay y luego en toda América. Para Berro la protección de la infancia era ante todo un desafío político.<sup>230</sup> Así lo sostiene expresamente en una Conferencia pronunciada en la Sociedad de Pediatría de Río de Janeiro, en agosto de 1937, cuando, en calidad de Presidente del Consejo del Niño de Uruguay y de Director del Instituto, es nombrado Miembro Honorario de la Sociedad de Medicina y Cirugía de Brasil:

“Los médicos debemos tener mucha ciencia, pero también una muy arraigada humanidad. Siempre lo entendí así; por eso no quise o no pude permanecer aislado en la acción puramente médica, y me dejé llevar al campo de la política” (Berro, T11.N3.1938: 408-409).

En una posición ya más manifiesta que la de Morquio, el nuevo Director del Instituto daba cuenta de que la producción científica, la práctica clínica y los debates sobre la política de las poblaciones acordes a los ideales modernizadores no se generan y reproducen en universos distintos, sino que se despliegan en un espacio que, al menos en parte, les es común. En este sentido, los médicos que comienzan a participar en el circuito del Instituto participan de un espíritu de época en las disputas por obtener un lugar en los procesos de consolidación y expansión del Estado. Ellos contaban con una grilla científica específica para la lectura y abordaje de los problemas sociales. De esta manera, tanto sus trayectorias clínicas, como su rol docente y de investigación, se combinaron frecuentemente con un desempeño como funcionarios para la Asistencia Pública en diversos estadios de estabilización en sus contextos locales.<sup>231</sup>

Tal como lo había dicho Bruno Latour: “Para pensar de otra manera existe una solución simple. Debemos haber cometido un error en alguna parte cuando distinguimos la política de la ciencia”.<sup>232</sup> En este caso, esa imposibilidad de diferenciar ambos campos se jugó en la construcción de los problemas sociales que involucraban a la infancia. Esta convergencia entre las prácticas científicas y políticas se manifiesta con claridad en el circuito del Instituto en este período en la promoción del método preventivo del que venimos hablando. Dicha promoción se sostiene desde los preceptos que

---

<sup>230</sup> Ver: BERRO, Guido & TURNES, Antonio. *Roberto Berro (1886-1956). El gran reformador de la protección a la infancia*. Montevideo: Ediciones Granada, 2012.

transformaron el cuidado del cuerpo y la salud de la población en máximas morales y de comportamiento orientados por el bienestar nacional.

Por supuesto, el aporte pasteuriano del cual emanan tales máximas es innegable, la pregunta es dónde se ponen en juego y dónde recaen sus usos. Lo que podemos rastrear en los boletines es que estas máximas, abonaron a los esfuerzos de los médicos por imponer su visión respecto de la sociedad en general, y sobre los modos de crianza y cuidado de niños y niñas en particular, como legítima y necesaria para asegurar conductas deseables en la esfera privada. En ese mismo gesto, los aportes pasteurianos dotaron a la Puericultura de una serie de herramientas que le permitieron situar sus consejos como un pasaje de la ignorancia al saber, en un afán bastante homogenizador y, sobre todo, de erradicación de los llamados “prejuicios”. Esos consejos pasaron a ser parte de un sistema de saber y, por tanto, pasaron también a formar parte de la realidad de las familias. Como dice Isabelle Stengers: “Las ciencias ‘hacen existir’ nuevos seres, perfectamente reales, no porque ellas sean objetivas, sino porque son creadoras de nuevos lazos con la ‘realidad’, y la singularidad de estos lazos es darle a quienes los crean la capacidad de afirmar, como Pasteur, que su creación atestigua de un modo fiable a favor de un cierto tipo de realidad y no de otro”.<sup>233</sup> Por supuesto, en todos los casos, los médicos buscaron hacer válida e imprescindible su presencia en todo circuito nacional o transnacional que pretendiera problematizar estas temáticas.

---

<sup>231</sup> Adelaida Colángelo, también pone atención a estas trayectorias. Ella nos recuerda los casos de Morquio y Berro que describimos, pero también de otros, como por ejemplo el de Gregorio Aráoz Alfaro, Presidente del Consejo Directivo del Instituto durante todo este período. Aráoz Alfaro se desempeñó como Catedrático Titular de Semiología y Ejercicios Clínicos de la Facultad de Medicina de Buenos Aires, Presidente del Departamento Nacional de Higiene, Jefe del Servicio de Niños del Hospital San Roque, Miembro de la Sociedad de Medicina de Montevideo y de la Academia Nacional de Medicina de México, Fundador y primer vicepresidente de la Sociedad Argentina de Pediatría, Director de los Archivos latino-americanos de Pediatría, autor de numerosos textos. COLANGELO, Adelaida. *La crianza en disputa*. Op. cit.

<sup>232</sup> “*Afin de penser autrement il existe une solution simple. Nous avons dû faire une erreur quelque part lorsque nous avons distingué la politique et la science*”. LATOUR, Bruno. *Pasteur: guerre et paix des microbes. Suivi de irréductions*. París: La découverte, 2011, p.18. En este libro, Latour usa como material exclusivo textos de tres revistas: La Revue Scientifique, los Annales del Instituto Pasteur y el Concours Médical; “c’est uniquement sur cette base que mes prétentions à expliquer la bacteriologie peuvent être jugées”. *Ibid.*, p. 27.

<sup>233</sup> “*Les sciences ‘font exister’ des êtres nouveaux, parfaitement réels, non parce qu’elles sont objectives, mais parce qu’elles sont créatrices de liens nouveaux avec la ‘réalité’, et de liens dont la singularité est de rendre ceux qui les créent capables d’affirmer, comme Pasteur, que leur création témoigne de manière fiable en faveur d’un certain type de réalité et non d’autre*”. STENGERS, Isabelle. *Sciences et pouvoirs: La démocratie face à la technoscience*. París: La Découverte, 1997, p. 54

Durante el Congreso Internacional de Protección de la Infancia, celebrado en París en julio de 1933 y en presencia de Émile Roux, entonces Director del Instituto Pasteur, Morquio hace un cruce directo entre la revolución pasteuriana y la emergencia de la protección de la infancia moderna:

“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. Es aquí en Francia, siempre genial, donde han surgido los primeros brotes de este movimiento sublime” (Morquio, T7.N2.1933: 137).

En el apartado que sigue iremos viendo cómo esas máximas se transformaron en tecnologías específicas diseñadas para establecer hábitos saludables y controlar el medio. Como veremos, esas tecnologías fueron acordes a este emergente modelo de higiene pública que buscaba sanear la población a través de la educación social. El objetivo era forjar nuevos modos de vivir el cotidiano y nuevas medidas básicas de seguridad sanitaria, que finalmente aseguraran un mundo saludable para los niños.

Dicho esto, por ahora nos interesa seguir avanzando en el conocimiento de los grupos que asumieron la tarea de establecer y difundir dichas máximas. Las trayectorias de Morquio o de Berro nos sirven como ejemplo para figurar algunas de las *voces autorizadas* para definir y priorizar determinadas temáticas desde la perspectiva médica. A continuación, debemos traer al escenario otra figura central que hemos venido anunciando: las asistentes sociales. Como ya hemos adelantado, es en manos de esa dupla médico-asistente que se concentra la definición del modelo preventivo diseñado en este período en el circuito configurado por el Instituto.

## 2.2. *El Servicio Social: una dupla indispensable*

“Un elemento nuevo se ha incorporado a los servicios de asistencia y defensa social, que tiene hoy un papel preponderante y que ha sido la nota culminante de esta reunión de Congresos: el Servicio Social, es decir, una institución independiente, autónoma, que tiene por objeto analizar cada caso individualmente, aportando o indicando los medios preventivos o efectivos, convenientes o necesarios, para prevenir el mal o para curarlo. Esta gran institución, que ha tenido su iniciativa en la América del Norte, satisface hoy la tendencia moderna, que busca, cada vez más, sustituir la Previsión a la Asistencia; se ha generalizado en todas partes, como un progreso indiscutible” (Morquio, T2.N3.1929: 260).

Estas palabras son parte del discurso pronunciado por Luis Morquio en la apertura del Congreso Internacional de Protección a la Infancia, celebrado en París, en julio de 1928. Este evento tiene lugar en el marco de la llamada *Quinzaine sociale internationale*, en articulación con otras tres actividades: el Congreso Internacional de la Habitación e Higiene de las Ciudades, el Congreso Internacional de Asistencia Pública y Privada y la Conferencia Internacional de Servicio Social.

“La idea dominante de esta quincena social fue la de estudiar las causas y los remedios de los males físicos y morales que afectan la salud y la vida de los seres humanos, particularmente del niño, que es el que ofrece la mayor suma de problemas y de preocupaciones, como lo demuestra el esfuerzo realizado en estos últimos treinta años, donde, frente a un estado negativo o poco menos, que existía, se ha levantado un número considerable de instituciones de todo género, de orden preventivo generalmente, con resultados que son verdaderos éxitos y que la opinión unánime de todos los países ha colocado entre las instituciones permanentes y necesarias en toda sociedad que pretenda ser civilizada” (Morquio, T2.N3.1929: 259-260).

En ese espíritu, la *Quinzaine sociale internationale* se suma a los esfuerzos internacionales que buscaban dar centralidad a la cuestión infantil en los debates sociales de la época, al tiempo que aparece como un espacio que abona a la estabilización del Servicio Social como referente fundamental en la problematización y tratamiento de ciertas infancias en ese circuito.

Así como la Pediatría Social y el higienismo, el Trabajo Social también se caracterizó por una movilización internacional en estos años, alcanzando su corolario a fines de la década de 1920, cuando empieza a institucionalizarse como una rama especializada y una formación profesional en sí misma. En continuidad con los procesos que describíamos en el capítulo anterior, en este período el Servicio Social se consolida como una herramienta de

modernización de las prácticas filantrópicas y de ampliación de la presencia estatal en la coordinación del sistema de políticas de protección.

Justamente, como señalaba Grace Abbott, representante del *Children's Bureau*, en el mismo Congreso del que participaba Morquio, el Servicio Social viene a intervenir en la creación de un “nuevo concepto” de las relaciones entre el Estado y los niños (Abbot citada en Morquio, T2.N3.1929). Así lo plantea también Juliette Delagrangé –entonces directora de la Oficina Central de enfermeras de París y miembro del Comité de la Unión Francesa por el sufragio femenino– en las conclusiones de su trabajo sobre el Servicio Social en Francia<sup>234</sup>:

“El servicio social, tal como se comprende en nuestra época, se apropia, en el pasado, lo que la tradición, manifestada por la caridad, la filantropía, la asistencia, ha creado como instituciones legales y privadas; lo que los tiempos modernos han innovado en el dominio de la higiene social, de la educación, de la protección moral, de la protección social” (Delagrangé citada en Morquio, T2.N3.1929: 276).

Dichas innovaciones, y tal como lo adelantábamos con Morquio en el epígrafe de este apartado, se configuran, en un gesto de tecnificación de la beneficencia, en la emergencia del “caso social individual” como el primer método sistematizado dentro de la profesión.<sup>235</sup> Concretamente, se trata de una intervención de carácter presencial, de visita en los hogares o entrevistas en espacios educativos y sanitarios, aunque también a veces se organizara en diversos medios indirectos como la propaganda escrita –volantes, cartillas, folletos, artículos de divulgación–, cursos por correspondencia o afiches y películas de propaganda higiénica. El rasgo común de todas estas acciones era la calidad del mensaje, concebido como simple y directo para llegar con facilidad a las familias de clases populares.

En general, se trata de una formalización de los procedimientos de la lógica médica –estudio, diagnóstico, tratamiento–, pero reelaborados en un desplazamiento hacia “lo social puro” –como lo llamaban estas trabajadoras–. En este sentido, el Servicio Social se desmarca de la relación médica históricamente jerarquizada para avanzar a una aproximación más íntima a

---

<sup>234</sup> Para profundizar en este contexto ver: STÉPHANE, Henry. “Histoire et témoignages d'infirmières visiteuses (1905-1938)”, en *Recherche en soins infirmiers*, n° 109, 2012, pp. 44-56.

<sup>235</sup> Más tarde, veremos que también el método grupal y el comunitario alcanzarán protagonismo, en concordancia con las nuevas exigencias programáticas.

las familias, que permitía observar de cerca sus modos de existir, identificar sus necesidades y generar diagnósticos para la intervención. En la dupla médico-social, la asistente social es la encargada de rastrear antecedentes y hábitos, para luego propiciar un ambiente de confianza entre el médico –o el sistema hospitalario, en sentido amplio– y la familia, con el fin de facilitar el tratamiento.<sup>236</sup>

En herencia de la feminización de ciertos rasgos como la “probidad”, el “altruismo” y la “moralidad” que revisamos en el capítulo anterior, los trabajos que encontramos en los boletines del Instituto en este período otorgaron gran importancia a la “capacidad de relación” de las asistentes como “procedimiento operativo”. En otras palabras, las “habilidades naturales” de las mujeres para “establecer lazos” y “sembrar confianza” con otras mujeres y sus familias fueron conceptualizadas como herramientas de intervención y como estrategias para producir los cambios anhelados. El “carisma”, sumado a una “voluntad modernista”, eran finalmente los valores centrales de una asistente social de la época.

Sobre esa base, observamos la emergencia de un perfil de las asistentes sociales de corte práctico, basado en el desarrollo de una “mentalidad social” y un quehacer técnico. Por un lado, debían establecer lazos de confianza con las familias, con el fin de asegurar la llegada de las consignas médicas que ellas vehiculizaban. Por otro lado, debían ser estrategias en su capacidad de generar redes en el medio filantrópico, político y científico, al tiempo que adquirir presencia y responsabilidad frente al Estado.

Si bien las asistentes sociales seguían disputando un reconocimiento público en el contexto americano, para el dispositivo médico-social en construcción en el seno del Instituto ellas se habían consolidado como una pieza clave. Con ello se situaron además como agentes con voz autorizada para participar en los debates internacionales que tenían como preocupación el progreso de la

---

<sup>236</sup> Para pensar el proceso concomitante en Francia, de gran influencia para el Instituto, y ampliar así la comprensión de estos diálogos entre estas mujeres “monitoras de higiene” y los médicos, ver: BOUQUET, Brigitte. “La professionnalisation du service social (1900-1939): de la naissance dans le creuset philanthropique à l’intégration dans les politiques sociales”, en BEC, Colette; DUPRAT, Catherine; LUC, Jean-Noël & PETIT, Jacques-Guy (dirs.). *Philanthropies et pratiques sociales en Europe*, Actas del Coloquio organizado por AREPPOS en París, 27-28 marzo de 1992. París: Editorial Economica, 1994, pp. 213-225.

región, en el centro de los cuales el Instituto buscaba sostenidamente incluir la protección de la infancia como una problemática determinante.

Este protagonismo que la disciplina alcanzó en el Instituto, tiene que ver, por un lado, con que su perfil es fundamental en los esfuerzos de estabilización del modelo preventivo que buscaban instalar y expandir los pediatras que encabezaban el Instituto. Por otro lado, aunque en la misma línea, alcanza protagonismo porque respondía directamente a los esfuerzos del Instituto por promover la salida de las prácticas estatales de corte asistencialista para dar paso a una profesionalización del campo de la protección de la infancia, que progresara al compás de los avances intelectuales y científicos.

Podemos observar las contradicciones que generó este desplazamiento del campo hacia su profesionalización, en algunos trabajos que encontramos en los boletines. En general, esos trabajos todavía están arraigados a una entendida visión “desprendida” y filantrópica, pero de la cual de manera oscilante buscan desprenderse. Podemos tomar como ejemplo el trabajo de María Baers<sup>237</sup>, asistente social belga, fundadora y Secretaria General de la Unión Católica Internacional de Servicio Social (UCISS). En su informe sobre la formación de las Asistentes Sociales, presentado en el VIII CPN (Costa Rica, 1939), Baers intentaba demostrar que, si bien esta disciplina requería de una base técnica apropiada y de agentes comprometidas con el método científico, lo fundamental era “no suprimir el alma del Servicio Social”:

“El Servicio Social se basa en un gran amor al prójimo inspirado en el centro mismo de la caridad divina, un espíritu de apostolado completamente desinteresado y alimentado por una vida sobrenatural profunda” (Baers, T14.N2.1940: 280).

Ahora, ese “desinterés” y “amor al prójimo” ya se habían puesto en entredicho cuando la misma UCISS afirmaba –en su V Conferencia Internacional de Servicio Social, en 1935– que el Servicio Social debe procurar los medios técnicos necesarios para promover “la constitución o el funcionamiento normal” de los cuadros sociales necesarios o útiles a los hombres, siempre que éstos sean incapaces de valerse por sus propios medios (Baers, T14.N2.1940). Desde esta perspectiva, si bien persiste un imaginario que liga al Servicio

---

<sup>237</sup> Ver: GUBIN, Éliane; JACQUES, Catherine; PIETTE, Valérie & PUISSANT, Jean (dirs.), *Dictionnaire des femmes belges, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Bruselas: Éditions Racines, 2006.

Social a prácticas de asistencia y caridad, en orden a los afanes modernizadores de la época, observamos también un desplazamiento a otros más ligados al “control”, “vigilancia” o “ajuste”.<sup>238</sup>

En este escenario, y tal como revisaremos en detalle en el apartado que sigue, observamos que la intervención de las asistentes sociales comienza tempranamente a cobrar utilidad en campos diversos: la desocupación y orientación profesional del “padre de familia”, el “desorden familiar”, el estado civil irregular, la legitimación de los hijos, la insuficiencia de las necesidades básicas, el seguimiento en procesos de embarazo-parto-lactancia, el acompañamiento en los procesos de vinculación con centros de ayuda social –como dispensarios o centros de salud–, entre otras.

El recorte de estas áreas de la realidad social que comienzan a problematizarse en las páginas del Boletín debe ser leído a la luz del contexto histórico, considerando específicamente los modelos de administración de las relaciones de desigualdad producidas por los regímenes capitalistas en gestación. Entonces entendemos que, en el marco del Instituto, se pusieron grandes expectativas en que el Servicio Social pudiera participar de la prevención de problemas políticos o inconvenientes de orden colectivo. De esta manera, el Servicio social formó parte de una serie de esfuerzos –determinados por intereses geopolíticos, ideológicos y nacionalistas– orientados a la construcción de nuevas bases para la estabilidad social. Como veremos en el apartado que sigue, y retomando lo ya planteado en el capítulo anterior, inscritas en el dispositivo médico-social, las asistentes sociales buscaron alejarse de las lógicas represivas y también paliativas, para actuar en el marco de estrategias de reforma del ambiente social y moral de los niños y niñas pobres y sus familias. Ahora bien, lo paradójico es que una preocupación por la infancia como la que describimos, emerge justamente en sintonía con un paradigma de la normalidad y una matriz jerarquizante y clasificadora que muchas veces colaboró a la naturalización de las desigualdades sociales que buscaba modular. Por ahora retengamos esta paradoja, la cual será un hilo

---

<sup>238</sup> Eduardo Netto Nunes observa un panorama similar en su trabajo “A vida infantil e sua intimidade pública: o trabalho social como novidade na atenção à infância na América Latina, 1928-1948”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol.19, nº 2, abril-junio 2012b, pp. 451-473. En este texto se articulan estos imaginarios con una serie de mecanismos que tenían como objetivo la creación de una sociedad más “previsible”, “en orden” y “civilizada”.

conductor en esta trayectoria que recorreremos.

Lo que se puso en juego entonces fue la tensión entre la situación de aislamiento social y económico, muchas veces extremo, en la que se encontraban los niños y niñas con quienes estas asistentes sociales tuvieron que lidiar, y la situación de vulnerabilidad, precariedad y fragilidad que generalmente antecedieron y alimentaron a las primeras. La pregunta era la misma de siempre: ¿quién es responsable por el bienestar de las familias?

La respuesta ya había empezado a dibujarse en las *distribuciones preliminares* a la fundación del Instituto y comenzaba a estabilizarse en este período. Las pioneras del Servicio Social en el Instituto –entre ellas por ejemplo Katherine Lenroot o Elisabeth Enochs–, ya habían encabezado los esfuerzos por desplazar la demanda al Estado de subsidio y control de la protección de la infancia, hacia una estrategia flexible de foco en la atención discontinua de niños y niñas. Como sabemos además, esta posición fue en gran medida lo que había hecho que se entendieran perfectamente con los de los médicos latinoamericanos que entonces sostenían el Instituto. Tal es el caso, por ejemplo, de Julio Bauzá, quien, en esa línea, pensaba el Servicio Social como el conjunto de “esfuerzos voluntarios” tendientes, por métodos científicos, a “corregir necesidades” de orden social.<sup>239</sup> Siendo Director del Servicio de Protección a la primera infancia en Uruguay, presenta un trabajo en el V CPN (La Habana, 1927) sobre el Servicio Social:

“Se trata de un servicio otorgado por la sociedad a una parte de los miembros que la componen: por esto es ‘social’, por cuanto que es la sociedad o el Estado que la comprende la que organiza los socorros a favor de aquellos que se encuentran en la situación del bañista que, sin saber nadar, pierde el pie y está a punto de ahogarse. (...) Tratar de reintegrar a la circulación social a aquellos elementos que se han separado, que no se han adaptado a su ambiente, que constituyen piezas más o menos corroídas en la máquina social, es también hacer ‘servicio social’. Se trata de repararlas, ajustarlas, de colocarlas en condiciones de poder prestar nuevamente buenos servicios de hacer de ellas en lugar de escoria, un material utilizable” (Bauzá, T2.N2.1928: 147-148).

---

<sup>239</sup> Cabe destacar que la percepción de Bauzá se informa de los planteos de René Sands (1877-1973), médico belga que trabajó tempranamente en el campo de los accidentes laborales y en la Cruz Roja, y quien fuera una influencia fundamental en la emergencia profesional del Servicio Social durante la entreguerras en Europa. Fue además el Secretario General del I Congreso Internacional de Servicio Social (París, 1928). Podría pensarse como Alice Salomon en Alemania o Jane Addams en EEUU, aunque hombre y médico. Sobre su labor, hay varios trabajos del antropólogo Alain Anciaux.

Desde esta perspectiva que bien representa Bauzá, las ideas de “civilización”, “desarrollo” o “modernización” fueron configurando un paradigma de la normalidad que cristalizó la insuficiencia y la marginalidad en la base de una matriz jerarquizante y clasificadora, que bastante colaboró a la naturalización de las desigualdades sociales en la región. En esa lógica, no sólo la modernidad aparecía como inconclusa sino también los propios sujetos sociales. Ellos terminaban siendo “actores a medias”, signados por su pertenencia a los sectores más vulnerables de la sociedad y por su condición de dependencia.

Más radicalmente, en estos términos también pueden inscribirse las posturas plasmadas en los trabajos del Boletín que encuentran en el Servicio Social una herramienta para defenderse del “fraude”. Desde esta perspectiva, la investigación técnica y profesional podría asegurar el destino de las ayudas a las “reales necesidades” de las familias. Este es el caso, por ejemplo, del trabajo de Yetty Van Lith de Lunge, trabajadora social chilena, Jefa del Servicio de Asistencia Cerrada del Consejo del Defensa del Niño de Santiago, quien planteaba:

“Hay un mal, tal vez dañoso como la misma miseria y enfermedad de nuestra gente pobre, que está anclado en lo más profundo del ser: la costumbre de vivir de limosna y de las ayudas otorgadas por las instituciones de asistencia social. Numerosas son las familias que, en vez de tratar de salir de la angustiada situación en que han caído por infortunios, explotan, al contrario, esta situación, para sacar de ella una fuente de recursos, y ponen en esta tarea todas sus energías y astucias, en lugar de utilizarlas para el trabajo” (T13.N4.1940: 836).

Van Lith le llama “pobreza hereditaria y no accidental” a esa “posición vital” que ella observa en las familias de clases populares, cuyos miembros, a su juicio, pierden la aspiración de salir de su condición de vulnerabilidad. Para ella son directamente “parásitos de las Instituciones Sociales” que quizás en un principio merecen la ayuda pero que luego se aferran a ella, rechazando con indignación toda solución a su problema:

“la apatía es la enemiga más temible de la Visitadora social en su obra reeducadora. (...) es así que se va formando la nueva generación de ociosos, que si son miserables y hambrientos, se debe en parte a sí mismos. Estos desgraciados van a vivir únicamente de las ayudas que logran recoger en las distintas instituciones. (...) prefiere quedar en su letargo y vivir de ayuda ajena

antes que conquistar con su esfuerzo y con el trabajo, su independencia económica” (T13.N4.1940: 837).

La “astucia” de las trabajadoras sociales era crucial en este punto. Para llevar a cabo su labor preventiva o curativa, debían estar atentas, defenderse y no dejarse engañar por estos “parásitos”. La miseria, la cesantía, la delincuencia, la vagancia eran consideradas como “plagas sociales” que amenazaban el equilibrio y el desarrollo de la sociedad. Por lo demás, los niños que formaban parte de estos contextos de “parasitismo social” estarían en un “estado peligroso moral”, según la expresión de Josefina Tolosa de Montellano, Visitadora social del Consejo de defensa del Niño de Chile:

“se trata de aquellas condiciones de la vida del niño que dificultan el desarrollo equilibrado de su moral, exponiéndolo a contraer malos hábitos y vicios perniciosos que atacan directamente su cuerpo y su espíritu, lo que hará de él un individuo inútil para la sociedad” (T13.N4.1940: 849).

Ahora, si bien estas posturas defensivas más radicales no son la norma entre los artículos que circulan en el Boletín del Instituto, ellas ilustran el extremo de ciertas ideas que sí permean transversalmente las propuestas. En todo caso, tanto los planteos que se basan en una mirada comprensiva de la situación socio-económica de las familias, como las que adjudican cierta voluntad a las familias que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad tienden, en menor o mayor medida, a moralizar su comportamiento social y económico. Esto sobre todo en razón de la metodología básica del Servicio Social en estos años –el estudio de caso–, que bastante aportó a la individualización de la asistencia y, más aún, a la individualización de las causas de su vulnerabilidad.

De ahí que, como veremos a continuación, el Servicio Social cumpliera una función central en los procesos que llamamos de *formación de una conciencia sanitaria*, es decir, procesos de educación social que buscan que “el asistido” se comprometa y haga parte de su rehabilitación. Respondiendo a la importancia recientemente otorgada al ambiente que circunda a los niños, dicho modelo se ramificó en gestiones que no se dirigieron sólo a la infancia sino más bien a la familia, apuntando entonces a la búsqueda de hogares que se ajustaran a los cánones científicos, económicos y morales establecidos. Emerge en consecuencia una serie de iniciativas e instituciones públicas y

privadas que pretenden una nueva sociedad a partir de acciones idealizadas dirigidas a la infancia pobre y sus familias, las cuales devienen un dispositivo argumentativo de justificación para las políticas públicas en los sectores populares, tal como veremos a continuación.

### **3. Tecnologías de legitimidad: bases para una “conciencia sanitaria”**

Venimos diciendo que los Estados americanos –en este período y en el circuito nucleado por el Instituto–, convergieron en un fomento de la profesionalización del campo de protección de la infancia, así como en la adhesión a los emergentes modelos de circulación e internacionalización del conocimiento, coherentes con el hecho de que la infancia alcance protagonismo en el discurso público, en la medida que se concibe como una herramienta para transformar el futuro de la región. Ahora nos toca avanzar en la comprensión de los modos en que estas iniciativas abonaron a la búsqueda de una “nueva sociedad” a partir de acciones idealizadas sobre la infancia pensada como futuro, concomitantes con la instalación de un modelo de prevención en la región. Nos interesa comprender esas acciones y ese modelo no sólo en términos de su declarado interés por garantizar el bienestar de niños y niñas o asegurar la reproducción social de sus familias, sino también en su calidad de dimensión cultural y como un entramado de relaciones donde se construyeron identidades particulares y precisas.

Como veremos, este modelo trajo aparejada una serie de debates respecto de las responsabilidades sociales con el bienestar infantil. Ligadas a ellos, las sentencias respecto de lo que es “una buena madre”, “un padre responsable” o “una familia normal” serán tópicos centrales en el ejercicio de acercamiento a la experiencia de las familias americanas, difundiendo ideales particulares y mecanismos de transformación específicos que buscan en último término fortificar un imaginario particular de “familia”. A esto aportan por ejemplo las ideas del Juez uruguayo Ricardo Jalabert, en su trabajo “¿Cuándo las Medidas Legislativas o las Instituciones Públicas deben suplir la carencia de padres?”:

“la primera incógnita a resolver, en el problema social, es la posición ocupada por el padre, la madre y el hijo, trípode que sostiene a todas las sociedades,

cualesquiera sean las organizaciones concebidas por el Estado. Y, si nos asomamos a conversar con la historia, nos dirá, esta sabia maestra, que mucho habrán variado las soluciones de los mismos problemas, pero que siempre la ley escrita o la costumbre legalizada vigiló las relaciones del niño y sus padres” (T14.N3.1941: 260).

O los planteos de Roberto Berro en un Discurso pronunciado en la Universidad de Chile en 1945:

“Mayor necesidad de cuidar al niño como tal, pero hacerlo recordando siempre que su completo bienestar radica en la integralidad de un concepto social inapartable: la constitución de una familia. Aquí está, señoras y señores, la esencia misma del problema. Los hechos repetidos de la vida real, y los razonamientos diversificados de los altos pensadores, comprueban bien la afirmación, que no debe ser vulgar a pesar de lo repetida, de que la Familia es la célula base del conglomerado social. Y esta célula no puede ser desintegrada; sería el fin de la sociedad” (Berro citado por Enochs, Acta XXXVIII/1957: 388-389).

Como veremos, la radicalidad con que se defiende a la familia, cuya desintegración sería el “fin de la sociedad”, tuvo como repercusión directa la creación de diversos tipos de instituciones. Se trató tanto de instituciones de intervención directa en la cotidianeidad de las familias –por ejemplo, las Gotas de Leche o las maternidades–, como de instituciones con funciones administrativas, de organización y coordinación –por ejemplo, los Departamentos o Institutos de Salud Infantil, ligados a los Ministerios de Salud o de Asistencia–. Ellas compartieron dos características del modelo en este período. Por un lado, abonaron a una naturalización de la familia nuclear como modelo deseable para los intercambios sociales y económicos. Por otro, se inscribieron en un énfasis que se otorgó a la coordinación interinstitucional, entendida como una coordinación “integral” de los esfuerzos de protección. En este sentido, las particularidades de estas instituciones nos hablan tanto de las categorías que definen a la infancia, como de los modelos que se van imaginando para su intervención.

Ahora bien, las tecnologías concretas que emergen de su acción, las hemos denominado *tecnologías de legitimidad*. Esta categoría designa las estrategias que buscaron regular los intercambios afectivos y económicos en razón de los ideales impuestos por la “familia legítima”: heterosexual, en base al matrimonio con hijos concebidos bajo su ley. En otras palabras, estas

tecnologías designan a la serie representaciones y prácticas que fueron delineando los sentidos con los que hegemónicamente se interpretó el problema de la infancia pobre y sus familias en el circuito del Instituto en este período. Ellas designan además los esfuerzos que buscaron hacer que todo lo que se alejara de la norma, al menos se le pareciera lo más posible.

Entre estas tecnologías, existen tres que aparecen con particular fuerza en las páginas del Boletín y cuya frecuencia en este circuito nos permite caracterizarlas como modalidades específicas del intento por regular la triada infancia-familia-Estado. Por un lado, la “profilaxis del abandono”, caracterizada como aquellas intervenciones dirigidas a la “madre soltera”, que buscan apuntalar los desajustes de las familias sin *hombre-sustento* y redireccionarlos hacia el “cauce natural” de la familia nuclear. Por otro lado, las otras dos, “puericultura” y la “regulación nupcial”, estrategias que buscaron la higienización y predictibilidad de los cuidados infantiles, así como de las relaciones de pareja.

### *3.1. Profilaxis del abandono: de huachos y madres desamparadas*

Si durante las primeras décadas del siglo xx las tasas de mortalidad infantil eran un indicador central para determinar el nivel de progreso de las naciones, los números en los Estados americanos no eran favorables. Su búsqueda incesante por unirse a los estándares de los Estados de occidente incentivó entonces una movilización masiva para encontrar las causas de esas tasas y tomar medidas reformadoras en varios aspectos concernientes al bienestar de las familias.<sup>240</sup> Al mismo tiempo, para esos años, América Latina tenía las tasas de hijos ilegítimos más altas del mundo, lo que generalizaba una doble preocupación en las agencias médicas, sociales y legales. Sumada a los altos índices de desigualdad y lo que se entendía como una ignorancia de

---

<sup>240</sup> Compartimos en este punto la perspectiva de Nara Milanich, quien sostiene que cuando los especialistas latinoamericanos hablan de “países occidentales” se refieren a América Latina, Norteamérica y (casi toda) Europa. Esta particularidad, afirma Milanich, reflejaba su autopercepción como miembros de una comunidad occidental común, y que compartía el ideal moderno (pero aún no la “realidad generalizada”). Este posicionamiento se observa claramente en los boletines del Instituto, tal y como veremos en los capítulos que siguen. Milanich plantea que, en efecto, se establecieron tantos lazos e intercambios que se volvió difícil concebir a América Latina como un “mundo social” ligado, pero distinto, a las “sociedades occidentales” en las que el ideal y la práctica de la infancia moderna se originó. Ver: MILANICH, Nara. “Latin American childhoods and the concept of modernity”. *Op. cit.*

parte de las clases populares, vemos emerger un blanco bastante delimitado para las emergentes estrategias educativas y moralizadoras que avalaba el plan modernizador. Si las mayores causas de mortalidad infantil eran ilegitimidad, pobreza e ignorancia, las tres estaban interrelacionadas en tanto los niños ilegítimos generalmente eran de madres “pobres e ignorantes” y en la medida que esos hijos eran más vulnerables (analfabetos, callejeros, descuidados, sucios, malnutridos), las relaciones familiares se transformaron en el centro de atención.

En los artículos publicados en el Boletín encontramos transversalmente la idea de que este trío de factores tienen repercusiones directas en el desarrollo social y económico del país. Como bien lo resume Julio Bauzá, ellos constituirían

“una situación desfavorable que traduce indudablemente un estado de bancarrota de las buenas costumbres que deben regir un país en evolución constante hacia su progreso, y que nos presenta ante el mundo civilizado como un país de organización social atrasada” (Bauzá, T14.N3.1941: 395).

Una consecuencia directa de ese nuevo contexto fue que el problema de la ilegitimidad infantil dejara de relacionarse estrictamente con el cuestionamiento de las convenciones sociales para pasar a ser un asunto de interés nacional. A esto nos remiten por ejemplo las palabras de la doctora Ada Schweitzer, Directora de la División de Higiene de la Niñez de la Junta de Sanidad del Estado de Indiana-EEUU, formando parte de algunas ideas fundacionales del Instituto:

“La salud es la base del progreso nacional, y por eso a todo gobierno le atañen los factores que la afectan, como la herencia, el medio y los hábitos. Es necesario que se apliquen los conocimientos científicos en la adaptación de hombres y mujeres a la paternidad en general, en la protección de la maternidad y en la cría y conservación de los hijos. Nuestro objeto es hacer esto eficazmente” (T1.N4.1928: 447).

Con ello, la ilegitimidad, y por tanto el “problema matrimonial” –que es de lo que finalmente se trata–, genera un entrecruzamiento de diferentes discursos, tanto de orden conservador como progresista, que son coincidentes en

considerar necesaria la moralización de los sectores populares.<sup>241</sup> En esa línea, hay un auge en la promoción de mecanismos para afirmar la familia –eliminando la ilegitimidad de la prole y de las uniones de pareja– fundados en la idea de que la ilegitimidad supone amor transitorio, inestabilidad familiar o la negación de la “autoridad natural” del padre-esposo, en una crisis que afectaba a la familia, y que podría, por tanto, afectar a toda la comunidad nacional.<sup>242</sup>

Lo que hay que recordar es que el eje central para toda medida de protección de infancia en esta época era aún el binomio madre-hijo, tal como lo planteaba Roberto Berro, en sus años como Director del Instituto:

“Del clásico binomio debemos hacer una indiscutible unidad, es poco uno y otro, por juntos, por vinculados que estén, hagamos dos en uno, madre e hijo, porque así lo quiso la naturaleza, porque así lo dispusieron las leyes naturales, irrevocables, que nos dictó el Creador. (...) la ley natural primero, la ley moral luego, y la ley social, siempre imponen el mantenimiento de la situación unitaria” (T11.N3.1938: 411).

Lo que se hizo es conceptualizar a esa madre como “madre soltera”, es decir, definiendo a la mujer por su relación con los hijos y el progenitor, atándola, en el mismo gesto, a funciones domésticas y educativas determinadas. En efecto, observamos que el binomio toma aquí un sentido particular, ya que la díada “madre soltera-hijo ilegítimo” no es ni económica ni moralmente suficiente, haciendo necesario, como señalara Violeta Donoso, entonces Visitadora Social de la Junta de Beneficencia de Santiago de Chile, un desplazamiento en el foco de atención y las intervenciones consecuentes (T7.N2.1933). Para explicar ese

---

<sup>241</sup> En este punto, el trabajo de Jacques Donzelot es un referente fundamental. Aunque aquí no se trate del caso francés, ni nos enfoquemos en las políticas y procedimientos concretos de un Estado, su trabajo nos llama a considerar la hipótesis de que las prácticas de protección de infancia y los mecanismos de apuntalamiento de una “moral pública de la vida familiar”, funcionan como términos indisociables y de manera correlativa. En este caso, indagaremos las fuentes de legitimidad sostenidas para fundar esa indisociabilidad, particularmente en el circuito transnacionalizado que describimos. DONZELOT, Jacques. *La police des familles*. París: Éditions de Minuit, 2005.

<sup>242</sup> María Silvia Di Liscia abarca precisamente este punto, para el caso de las formas que asume la ayuda social en áreas urbanas del litoral argentino en las décadas de 1930-1940. La autora describe y analiza el rol moralizador de diferentes instituciones sanitarias estatales frente al “problema de la madre soltera”. Concluye que el vínculo nupcial es aceptado unívocamente como anclaje donde se genera la estabilidad social, de la cual dependería el equilibrio de todo un sistema (cultural, económico, social) para su desarrollo y reproducción. Ver: DI LISCIA, María Silvia. “Hijos sanos y legítimos: sobre matrimonio y asistencia social en Argentina (1935-1948)”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 9, 2002, pp. 209-232.

desplazamiento, podemos tomar como ejemplo la opinión del médico argentino Oscar Rodríguez:

“Está el caso de la mujer de origen proletario, con un hogar sólidamente constituido y cimentado en la legalidad; aquella que cuenta con el apoyo masculino tan necesario en esos casos en que se impone mirar de frente al porvenir para aceptar la responsabilidad que se ha creado. (...) Pero sucede que al borde de nuestra moral, existen ciertos casos especiales de maternidad, que por su frecuencia y abandono requieren un estudio en capítulo aparte. Se sabe que la maternidad ilegítima, actuando a la inversa de la maternidad legal, da origen muchas veces a la creación de hondos problemas morales, de choques familiares, de infinidad de circunstancias desdichadas que engendran en muchos casos la desventura material” (T10.N3.1937: 365).

Anidados en esta perspectiva, el valor moral que se adjudica a la “madre soltera” página tras página de los Boletines se observa en sentencias como: “engañada”, “abandonada”, “envilecida”, “inexperta”, “crédula”, “apasionada”, “víctima”, “digna de piedad”, “pobre”, “repudiada”, “desamparada”, “llena de temor”, “maternidad vergonzante”. La mujer quedaba casi ineludiblemente cristalizada en el lugar de la miseria y el deshonor, doble eje que coordinó las intervenciones que la atañen y que buscan justamente apuntalar simultáneamente su “escasez” moral y material. Desde la perspectiva del médico argentino Ernesto Nelson, en ausencia de dinero, de honra y de marido, la “madre soltera” enfrentaría

“una vida dura, de trabajar para dos, mientras en su fatigada cabeza giran dos ideas excluyentes: o conservar el niño, y en tal caso exponerse a morir de hambre, o trabajar para ganar la doble vida, que significa forzosamente separarse de aquél” (T1.N2.1927: 240).

“Madre soltera” equivale, a fin de cuentas, a un hogar mantenido con los escasos recursos que ella pueda adquirir y, por tanto, a una vida miserable para el niño, que seguramente quedará en manos de extraños mientras la madre trabaja, abandonado y descuidado (en riesgo de muerte), o directamente en un orfanato. Ambas salidas resultan necesarias de evitar: ¿cómo lograr que la dupla *madre soltera-hijo ilegítimo* viva en condiciones semejantes a las establecidas por la norma, de modo que no merme los índices de progreso y no signifique una carga para el Estado?

Para el período que nos interesa, diremos que la respuesta transita en los terrenos de la profilaxis y la prevención, en este caso materializada en una serie de medidas que buscan anticiparse para evitar el “desbarajuste de la

familia”, como señala el filósofo norteamericano Carl Carstens, en su trabajo sobre los deberes del Estado para con el niño abandonado o descuidado (T1.N4.1928).

Como decíamos, la herencia, el medio y los hábitos devienen foco de atención, abordándose de forma singular en el circuito que comprende el Instituto, donde predomina el interés por promover una comunicación directa entre lo médico y lo social: habíamos dicho, los problemas que aquejan a la infancia son ahora científica y socialmente evitables, por lo que la preocupación ya no es sólo bajar las tasas de mortalidad infantil sino procurar una vida saludable a esos niños, interviniendo en el medio social que los circunda. Como también sabemos, la pediatría social y el trabajo social serán las disciplinas centrales que encarnan esta perspectiva e influenciarán en gran medida las producciones en el campo que venimos describiendo.

Tal como veremos más adelante, la gestión estará dirigida principalmente a la concreción y fortalecimiento del núcleo tradicional de la familia, padre-madre-hijo(a), a través de técnicas como la puericultura o la regulación nupcial. No obstante, cuando se trata de “madres solteras”, se pone en juego otro estadio de la prevención, conceptualizado como paliativo en vistas de lo que se entiende como un fracaso, y que se alinea con lo que se denominó una “profilaxis del abandono”. Esta clasificación abarca aquellas intervenciones destinadas sobre todo a evitar que la madre abandone a su hijo(a) y a procurar para esa “díada inapropiada” una inserción “funcional” y “saludable” en la sociedad. A este respecto, parece unánime entre los trabajos revisados en el Boletín que el binomio *madre soltera-hijo ilegítimo* es frágil. Tomemos como ejemplo la opinión del emblemático médico chileno Luis Calvo Mackenna, uno de los fundadores del Instituto:

“La madre soltera, pobre y abandonada por el padre de su hijo y repudiada por su familia, que lucha con su miseria moral y con el hambre; que amamanta a su hijo más con sus lágrimas amargas que con sus pechos exhaustos, y que, como única solución de su terrible trance, de ese trance que se inicia y que ha de durar toda su vida, divisó y acudió a la negra claridad de la ancha puerta del Orfanato” (T2.N1.1928: 78).

Como solución ante ese abandono que aparece como inminente, es de opinión común entre varios médicos que la creación de una serie de centros de protección materno-infantil debería ser interesante para el Estado ya que,

alineados ejemplarmente con los nuevos preceptos de la profilaxis, promoverían el binomio material y moralmente.<sup>243</sup> Tal como lo había definido Alexandre Couvelaire, médico francés, yerno de Adolph Pinard, presidente de la Sección de Maternidad del Congreso Internacional de Protección a la Infancia, dijimos, celebrado en París en 1928, estos centros de protección – que él llamaba *Maisons Maternelles*– constituían

“una institución donde, bajo garantía del secreto, son alojadas mujeres sanas, en estado de gestación, donde ellas pueden salir de cuidado y donde quedan, después del parto, todo el tiempo que dure la lactancia materna” (citado en Morquio, T2.N3.1929: 263).

Por definición, ellos debían permitir a la mujer llenar una de las tres funciones que la maternidad le impone –gestación, parto, lactancia–, buscando con ello tener efectos bien concretos: disminuir los abortos, el número de bebés prematuros, el número de niños abandonados, la mortinatalidad, la mortalidad puerperal y la mortalidad infantil; así como el levantamiento moral de la madre abandonada. Como conclusión se considera que la única manera de proteger completamente a la madre y el hijo es a través de la creación de estas Casas, por lo que ellas debían ser consideradas de primera necesidad –tanto como Hospitales y Hospicios–, y que era deber del Estado darles un estatuto legal que asegure su existencia y funcionamiento.

En general, estos dispositivos buscarían promover “la emergencia del instinto materno”, lo cual, como supone Luis Calvo Mackenna, casi naturalmente puede contrarrestar cualquier contradicción económica o social (T2.N1.1928). En ese sentido, su lógica podría resumirse como plantea para el caso del contexto rural uruguayo, Gracia Scaffo de Casas Mello:

“Toda mujer, por más desnaturalizada que nos parezca, siempre tiene un rincón en su corazón donde están latentes los sublimes sentimientos de madre. Son estos centros de protección materno-infantil los que con personas que les sepan hablar con paciencia y cariño a estas madres, harán despertar el cariño al hijo, sentirse capaces de hacer frente a la vida con el que hasta entonces significaba para ellas un estorbo” (T13.N2.1939: 418).

---

<sup>243</sup> Este tipo de instituciones para “madres desamparadas” se inspiran en gran medida en el trabajo del médico francés Antoine Marfan –habíamos dicho, Maestro de Luis Morquio en Francia, y considerado uno de los fundadores de la pediatría francesa, director de la Casa de Acogida de Chatillon sous Bagneux–, y en los postulados italianos sobre la Nipiología.

Si bien las maternidades en América Latina preexistieron a este movimiento, hasta aquí ellas no constituían una iniciativa continua ni se enmarcaban en los procesos de modernización de los establecimientos de salud. En el período que revisamos, encontramos en el Boletín una serie de trabajos que dan cuenta de las formas especializadas que ellas podían tomar, ya sea como Albergues, Asilos, Hogares, Refugios, Refectorios o Maternidades. Estas instituciones tenían en común acoger a mujeres desvalidas o abandonadas en alguno o todos los momentos del proceso embarazo-parto-lactancia. Al mismo tiempo constituían, como remarca Ernesto Nelson,

“un programa eminentemente moral: permite a la mujer rehabilitar su pasado, dándole como móvil de la nueva vida el deseo de criar a su hijo; como medio, su trabajo y como sostén, el cariño de madre” (T1.N2.1927: 238).

Dicho esto, y siguiendo las ideas del Inspector General de los Servicios Ginecológicos del Ministerio de Salud Pública de Montevideo, Augusto Turenne, es posible pensar que estos centros intentaban encarnar entonces el “calor de hogar” y la “confianza en el trabajo próspero” (T19.N2.1945). Alineadas en lo evidente con el doble propósito cuando se trata de proteger a la infancia en este contexto, a saber, que se reduzcan las tasas de mortalidad –que el niño no muera a causa de la precariedad material o el descuido, ni menos que se llegue al infanticidio– y las tasas de abandono –que las madres logren ser capaces de sostener a sus hijos y no deban cargárselo al Estado–, entendemos que este tipo de instituciones tiene a su cargo una transformación de la mujer, quien entraría al refugio deshonrada e improductiva para salir convertida en una trabajadora, autosuficiente, en busca de una vida “digna”. Dicho simplemente, la preocupación es doble: generar madres cuidadoras y madres productivas.<sup>244</sup>

Así las cosas, en los trabajos revisados en el Boletín observamos la descripción de una serie de tecnologías que intentan que el binomio *madre soltera-hijo ilegítimo* funcione dentro de condiciones deseables de amor y trabajo. Ahora

---

<sup>244</sup> Esta afirmación está en concordancia con lo planteado por Vanesa Teitelbaum, cuando señala que la demanda al Estado de sostener un rol activo apunta a la protección de la madre-trabajadora, en el sentido de proteger la mano de obra femenina, asegurando, al mismo tiempo, el ejercicio exitoso de la maternidad. Ver: TEITELBAUM, Vanesa. “La prédica higienista en la construcción de una imagen de la maternidad en Tucumán, Argentina, a fines del siglo XIX y comienzos del XX”, en *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 4, n° 16, abril-junio 1998, pp. 185-200.

bien, la profilaxis del abandono quedaba del lado de las medidas paliativas, mientras que del otro lado de la prevención, la intervención apuntaba al fortalecimiento de la familia dentro de los cánones de filiación y conyugalidad regulados, mediante tecnologías como la puericultura o la regulación nupcial. De uno y otro lado, estas tecnologías se conceptualizaron de manera amplia como necesarias para asegurar la “protección integral” de niños y niñas.<sup>245</sup>

### 3.2. Otros estadios de la legitimidad: Puericultura y regulación nupcial

Dada la influencia que hemos dicho tienen en el circuito generado por el Instituto los trabajos de Louis Pasteur, es interesante observar la insistencia con que se toma por analogía su decir “guerra contra las bacterias”, llevándolo al campo de la “defensa social” o la “lucha contra el pauperismo”, para destacar la necesidad de eficiencia en acciones concretas y rápidas, y la necesidad de que las familias de sectores populares –aquellas que son intervenidas– “se cuadren con esta cruzada”. Para ello, se busca fomentar una responsabilidad y participación activa en lo que respecta a la salud pública, como por ejemplo señala William French, Técnico de Higiene Materno-Infantil, Consejero del *Children’s Bureau*:

“Para el funcionario de sanidad progresista ya no basta simplemente que el público permanezca sano mediante una obediencia ciega a las instrucciones que le dé, y quiere, más bien, que posea un conocimiento inteligente de los procedimientos empleados y de la relación entre la buena salud y los patrones de vida adecuados” (T22.N3.1948: 370).

Desde su perspectiva, hay que interesar al individuo en la Salud Pública a tal punto que no sólo esté dispuesto a aprender los preceptos que se le impartan, sino a participar activamente en su aplicación. Este es el llamado “proceso de formación de conciencia sanitaria” por la profesora de la Cátedra de Criminología de la Universidad de Lima, Susana Solano, que apunta a la prevención en un contexto considerado más constructivo que paliativo, como veíamos en el apartado anterior (T10.N1.1936).

---

<sup>245</sup> Al respecto se pueden ver, por ejemplo, trabajos como el de Bambarén (T9.N3.1936), Piaggio (T12.N1.1938), el de Rueda (T16.N4.1943) o el de Berro (T19.N1.1945).

Tomamos la expresión “conciencia sanitaria” que propone Solano para referirnos a una serie de metodologías que encontramos descritas entre las páginas del Boletín y que tienen en común el afán de *crear consciencia de la necesidad de consolidar una familia legítima y saludable*, y luego, de hacer de ese modelo un ideal. Para ello, el dispositivo pediatría social-trabajo social también fue central en el despliegue de nuevas tecnologías de acercamiento a las familias y administración del espacio privado. Dos de ellas emergen con particular insistencia en las páginas del Boletín, y por tanto, nos interesan en detalle: la puericultura y la *regulación nupcial*. Como veremos para el caso de cada una de ellas, estas dos tecnologías se definen por ser dependientes de la capacidad del dispositivo médico-social de crear una cultura eugenésica que logre fijar la norma en la conciencia social de las familias.<sup>246</sup>

Para el caso de la Puericultura ya hemos avanzado bastante camino en el capítulo anterior. También en este período existe una tendencia –bien representada por el doctor Gregorio Aráoz Alfaro, ya sabemos, uno de los fundadores del Instituto y de las principales agencias pediátricas en Argentina– a considerar a las madres como la principal vía de acceso a las familias y, más aún, a otorgar a los cuidados maternales una importancia central en el futuro de las naciones. Como dice Nancy Stepan: “La puericultura estaba tan profundamente arraigada en una visión tradicional del rol de la mujer en la familia y en la reproducción, que los puericultores se focalizaron en la necesidad de mantener a la mujer en la reproducción, criando niños saludables de acuerdo con los principios médicos modernos y por el bien del país”.<sup>247</sup>

El modelo que habíamos dicho instala las bases para la emergencia del Instituto, se cristaliza en este período en una serie de esfuerzos por regular el ambiente social y moral de los progenitores, muy particularmente de las madres. A grandes rasgos, la idea que se sostiene es que, sin importar su nivel cultural, tendrían la misma carencia de conocimientos respecto de los

---

<sup>246</sup> Esto podría pensarse desde la perspectiva de Luc Boltanski, quien plantea que el ejercicio de estas tecnologías precisa un “usuario” racional y conforme –en comparación con las exigencias que plantea la economía capitalista a sus productores y a sus consumidores–, cuyas conductas puedan ser racionalizadas, estandarizadas y previsibles. Ver: BOLTANSKI, Luc. *Op. cit.*

<sup>247</sup> “*Rooted as puericulture was in a profoundly traditional view of the woman’s role in the family and reproduction, the puericulturists focused on the need to keep women in reproduction, healthy rearing their children according to modern medical principles for the good of the country*”. STEPAN, Nancy. “The hour of eugenics”. *Op. cit.*, p. 78.

cuidados y de la higiene de sus hijos.<sup>248</sup> Esa “ignorancia” se califica en el Boletín como “pintoresca”, “disparatada”, “que avergüenza”, “inaceptable en vista de las ansias de progreso”.

En esa línea podemos también considerar esta declaración en nombre de la Asociación Venezolana de Mujeres en el II Congreso Venezolano del Niño:

“Toda mujer venezolana, madre o no, teniendo conocimientos de Puericultura o higiene infantil siquiera elementales, se convierte en la más eficaz colaboradora del Estado y de los organismos de protección al niño, en la campaña contra la mortalidad infantil. Deducimos esto lógicamente por el hecho de que todo niño, en la primera infancia, depende siempre de la mujer y excepcionalmente del hombre” (T15.N2.1941: 252).

Como ya habíamos adelantado, se trata de la difusión de conocimientos particulares sobre los cuidados infantiles, por lo general mediante la presencia directa de las visitadoras en los hogares “vigilando la lactancia”, “controlando la buena ejecución” de las prescripciones médicas, “denunciando faltas higiénicas” (Piaggio, T10.N4.1937). De esta manera, la crianza de los hijos comenzó a ser conceptualizada como asunto de agentes profesionalizados, convirtiéndose en un quehacer complejo que supone saberes generalmente distintos de los populares<sup>249</sup>.

Por otra parte, nos referimos aquí a la *regulación nupcial* en sentido amplio, para delimitar el conjunto de medidas preventivas que rigen el campo de la reproducción humana y forman parte de un programa de normalización que busca racionalizar y purificar la sexualidad. Se trata de una interpretación de los postulados de la eugenesia positiva que busca instalar códigos culturales

---

<sup>248</sup> En este punto el trabajo de Adelaida Colángelo es un aporte valioso, pues se interesa por los procesos de medicalización de la crianza infantil en la Argentina entre fines del siglo XIX y principios del XX. Basándose en documentos similares a los trabajados en este artículo (textos escritos por médicos de la época, tanto destinadas a un público especializado como a la divulgación entre un público lego), Colángelo nos ayuda a pensar los modos en que el cuidado y formación de los niños –particularmente de la llamada “primera infancia”– se tornaron objeto de preocupación para la ciencia médica, y las disputas con otras ideas y prácticas existentes sobre la crianza y la niñez que dichos procesos generaron. Ver: COLANGELO, Adelaida. *Op. cit.* Por otro lado, y con un interés explícito por el entrecruzamiento de las categorías de clase y género, el trabajo de Marcela Nari es también iluminador. En particular, sus indagaciones específicas sobre la campaña médica-social que instruía a las madres en aquellos saberes que, paradójicamente, se consideraban instintivos –esto es, el cuidado “adecuado” de los hijos–. Esto redefinió los deberes socialmente atribuidos a una “buena madre”. Ver: NARI, Marcela. *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004.

<sup>249</sup> Como ya habíamos señalado, a la luz de los trabajos de Silvana Darré, esto podría entenderse como la emergencia de una serie de pedagogías maternas, es decir, de tecnologías de género, las que determinaban prácticas y representaciones “apropiadas” para la subjetividad femenina. Ver: DARRÉ, Silvana. *Op. cit.*

específicos para rehacer los roles de género y reconstituir la familia, con la finalidad de alcanzar el progreso de las naciones. En otras palabras, heredera de la Puericultura de Pinard, la *regulación nupcial* es aún un programa “positivo”, es decir, basado en la educación.<sup>250</sup> Esta regulación se basa entonces en una campaña de instrucción que busca infundir “aptitudes morales” en el matrimonio, para que este se desarrolle “como se espera”, es decir, entre un hombre y una mujer que tienen como objetivo la procreación y que necesitan determinadas aptitudes físicas, morales y sociales para que su descendencia sea saludable. La aptitud moral fundamental sería controlar el instinto sexual; la aptitud física, no tener taras y procrear en la edad ideal (entre 25 y 35 años); la aptitud social tiene que ver con los medios para hacerse cargo de los hijos, sobre todo que la madre pueda quedarse en la casa. En este sentido, si estos mandatos atañen a la sexualidad es porque ella no se concibe como una actividad individual y subjetiva, sino como una responsabilidad colectiva cuyo producto beneficiará o perjudicará a la sociedad en su conjunto, dependiendo de su adecuación a parámetros predeterminados. Unir bajo el matrimonio civil otorgaba, en definitiva, una sanción estatal aceptada unívocamente como anclaje donde se genera la estabilidad social, de la cual, desde las perspectivas que encontramos en los boletines, depende el equilibrio de todo un sistema (cultural, económico, social) para su desarrollo y reproducción”.<sup>251</sup>

Entre las tecnologías específicas diseñadas en consecuencia encontramos distintos énfasis. Por un lado, algunas de ellas acordaron mayor interés a la perspectiva médica, buscando instruir la cultura eugenésica mediante el fomento de la preocupación individual por la salud personal y del(a) compañero(a) sexual. Entre ellas aparece el contrato o certificado prenupcial, la cédula o cartilla biotipológica y los preventorios. El contrato o certificado prenupcial, era un documento sanitario a demandar por quienes contraen matrimonio, para verificar si su pareja estaba o no en condiciones de salud tales que no signifiquen un peligro para ellos/ellas, y principalmente para la descendencia.<sup>252</sup> La cédula o cartilla biotipológica, era un historial médico, constituido por el registro, que recuenta las revisiones mensuales que

---

<sup>250</sup> LEFAUCHEUR, Nadine. “La puériculture d’Adolphe Pinard”. *Op. cit.*

<sup>251</sup> DI LISCIA, María Silvia. “Hijos sanos y legítimos”. *Op. cit.*, p. 225.

<sup>252</sup> Carrasco, T10.N4.1937; Piaggio, T12.N1.1938; Solano, T10.N1.1936, Carrau, T10.N3.1937.

debiesen hacerse desde el nacimiento y en todo contexto: el hogar, la escuela, la universidad, la fábrica, la oficina. Esta figura del “historial” es particularmente interesante en tanto da cuenta de un entrecruzamiento entre el poder médico y el judicial basado en el registro: con la ficha los médicos podían conocer toda la evolución de sus pacientes y los jueces sabrían quienes eran responsables de contagios y transmisión de enfermedades. Por lo mismo, se planteó la iniciativa de que la cartilla se realizara en todos los países, con tal de generar cooperación internacional en caso de inmigración.<sup>253</sup> Los preventorios eran centros abastecidos de profesionales e instrumental especializado para hacer exámenes, observación y experimentación, encargados de confeccionar las cartillas y difundir las ventajas del certificado.<sup>254</sup>

Por otro lado, otras tecnologías se focalizaron en el aspecto social, como la conciencia o responsabilidad procreacional o la educación sexual. En ambos casos se trataba de demostrar que, dada su “dificultad”, las funciones parentales –paterna o materna– debían ser una decisión a tomar de manera responsable e informada.<sup>255</sup> Ahora, si bien para quienes se inclinaron por la segunda tendencia, la primera resultaba una “formalidad final” de un proceso que ellos definen como mucho mayor, en ambos casos se trata, como decíamos, de la necesidad de instalar una “conciencia sanitaria” de manera tan profunda que sus constricciones se acepten “con beneplácito”.<sup>256</sup>

Al respecto, el licenciado panameño Francisco Carrasco, declara:

“Claro está que en los comienzos del cumplimiento de la ley sería forzado por la autoridad pública, pero poco a poco el cumplimiento de la misma se iría traduciendo en un constreñimiento psicológico, al formarse una conciencia social favorable a la norma jurídica tendiente a la selección eficiente de la especie, y así en el transcurso de pocos años, muy pocos serían los que llegaren a reaccionar contra ella. (...) Establecido el control médico eficiente y acostumbrados los individuos desde pequeños a sujetarse a la norma sanitaria, no presentarían en un futuro cercano la resistencia que hoy presentan al mejoramiento de la humanidad, porque compenetrados de su obligación de ser y de mantenerse sanos, serían lo suficientemente altruistas para evitar las generaciones de enfermos” (T10.N4.1937: 546-547).

---

<sup>253</sup> Mayers T4.N4.1931; Carrau, T10.N3.1937; Carrasco, T10.N4.1937.

<sup>254</sup> Mayers T4.N4.1931; Carrau, T10.N3.1937; Carrasco, T10.N4.1937; Piaggio, T10.N4.1937.

<sup>255</sup> Donoso, T7.N2.1933; Turenne, T12.N4.1939; Murillo, T19.N4.1945.

<sup>256</sup> Es necesario mencionar que, si bien la influencia católica dio lugar a una interpretación particular de la eugenesia negativa en el caso latinoamericano, de todas maneras se encuentran proyectos de esterilización obligatoria en las propuestas del Boletín, comentadas y cuestionadas por Augusto Turenne (T12.N4.1939).

Como habíamos dicho, el modelo buscaba fomentar una responsabilidad y participación activa en lo que respecta a la salud pública. Como dijimos también, había que interesar a las familias a tal punto que no sólo aprendieran sus preceptos, sino que también participaran activamente en su aplicación.

En la misma línea argumentaba Susana Solano:

“De bien poco sirve la sobrenatalidad, si ella viene afectada de taras que le impiden un buen desarrollo, o nacen únicamente, para incrementar la estadística de la mortalidad infantil. La natalidad incontrolada acarrea, con frecuencia, una carga pesada para el Estado que la tolera; de muy poco sirve al poderío y desarrollo de la riqueza de un pueblo, la generación de imbéciles, idiotas, epilépticos, mal conformados, heredo-alcohólicos, sino para crear la imperiosa necesidad de ponerla bajo tutela, a fin de asegurar la convivencia social. De otro modo, serán clientes seguros de manicomios, cárceles y asilos” (T10.N1.1936: 13-14).

Este tipo de declaraciones son bastante frecuentes en los trabajos que encontramos en el Boletín y dan cuenta de un posicionamiento relativamente homogéneo de los actores sociales que ahí circulan respecto del rol de los Estados frente a este ámbito de la Salud Pública en la región.<sup>257</sup>

En este sentido, podemos plantear que se trata de *tecnologías de legitimidad* que, tal como proponen Robbie Duschinsky y León Rocha, avanzan en la reglamentación de las relaciones sexuales y de la pareja con incentivos o sanciones económicas, sociales o políticas, en respuesta a su adecuación a la norma construida.<sup>258</sup> Desde esta perspectiva, la protección de la infancia cumpliría una función estratégica en la construcción de los roles femenino y masculino cuando se trata de las responsabilidades parentales: haciendo a los progenitores cargo de su descendencia se aportaría a la normalización de los circuitos de retroalimentación entre esferas productivas y reproductivas, integradas orgánicamente a un “todo social”.

---

<sup>257</sup> En este punto habría que recuperar el señalamiento crítico de Nancy Stepan, en cuanto a la producción e implementación de la perspectiva eugenésica en América Latina. De acuerdo a Stepan, la Región ha sido históricamente concebida como consumidora de estas ideas de manera alienada y poco científica, ignorando la contribución de un complejo tejido social y político que se consolida en base a una tradición intelectual y científica emergente, marcada por cuestionamientos histórica y territorialmente situados. En efecto, para Stepan, una revisión en torno a la perspectiva eugenésica en América Latina puede ser un buen ejemplo para cuestionar las relaciones tradicionales entre centro y periferia. STEPAN, Nancy. *Op. cit.*

<sup>258</sup> DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA, LEÓN Antonio. “Introduction: the problem of the family in Foucault’s work”, en DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA, LEÓN Antonio. *Op. cit.*, pp. 1-19.

Así las cosas, en esta segunda Sección observamos una serie de tecnologías que buscan estandarizar ciertas prácticas –tanto en lo que respecta al cuidado de los hijos como a la propia sexualidad–, naturalizando una distribución predefinida de los roles de género y una responsabilización de las prácticas privadas en orden del bienestar colectivo.

Finalmente, como bien ha señalado Vanessa Teitelbaum<sup>259</sup>: “la reconstitución familiar entre los sectores populares, impulsada por el Estado y vinculada a la influencia creciente de los higienistas, se realizaba de acuerdo al nuevo modelo de familia, autónoma, nuclear y co-residente”. Nuestros hallazgos invitan a agregar una dimensión a esta secuencia: la legitimidad. En definitiva, como hemos podido ver en estas páginas, la familia nuclear y el vínculo nupcial funcionan como punto de capitón, es decir, como términos indisociables, que se cristalizan en la legitimidad como valor último, en torno al cual se intentará obstinadamente cerrar la vida de las clases populares.

### *3.3. De buenas madres, padres responsables e hijos bien portados*

“Inculcad en vuestros hijos el horror por el vicio y por la mentira... Inculcadle el mayor horror por el odio, por la venganza, por la ira, por la avaricia, educándolo, al contrario, en la compasión, en la indulgencia, en la verdad, en la justicia. Inspiradle el amor al trabajo y el entusiasmo del sacrificio, y así, cumpliendo la más santa de las misiones, habréis dado a la sociedad, hombres afectuosos, caritativos, veraces, íntegros: habréis dado a la patria ciudadanos laboriosos, útiles, honestos”.<sup>260</sup>

Haciéndose partícipe de las discusiones sobre legitimación adoptiva, Víctor Escardó y Anaya retoma algunas consideraciones que emergen en la “Declaración de Oportunidades del Niño” –promulgada en el VIII Congreso Panamericano del Niño (Washington, 1942). Entonces Escardó y Anaya plantea, la importancia de que cada niño pueda crecer “rodeado del cariño y la disciplina indulgente de la vida familiar”. Desde su perspectiva, ese cariño y disciplina deben venir tanto del lado de la madre –“con su corazón y su afecto, apoyo indispensable”–, como del lado del padre –“dándole fundamento al

---

<sup>259</sup> Ver: TEITELBAUM, Vanesa. *Op. cit.*, p.197. En este texto se analizan estos procesos para el caso de una imagen particular de la maternidad –la tucumana a fines del siglo XIX y comienzos del XX–, a través de los discursos médicos e higienistas. Estos discursos alcanzaron una importancia creciente en la sociedad y en las decisiones políticas durante el proceso de modernización del Estado argentino.

<sup>260</sup> ARÁOZ ALFARO, Gregorio. *El libro de las madres. Op. cit.*, p. 272.

orden con su carácter y su educación” – (T20.N3.1946). Al mismo tiempo, el médico plantea la importancia de que el niño pueda crecer “en su propio hogar”, lo cual para él supone la existencia de “una familia legítima viviendo bajo un mismo techo”.

Estas declaraciones de Escardó nos sirven para introducir una discusión relevante en este período, y que coincide con la expansión de un modelo que busca clasificar a la infancia según su ajuste a ciertos cánones científicos, económicos y valóricos establecidos. Entonces, si hasta aquí hemos establecido los parámetros para una familia deseable –nuclear y legítima–, en esta Sección nos interesa conocer las particularidades de los hijos que se espera que ella produzca. Como ya lo habíamos advertido con Aráoz: compasivos, indulgentes, nobles, justos, laboriosos, útiles, honestos.

Por eso es interesante el acento que había puesto Escardó y Anaya en el hogar. Como bien ha propuesto Paula Aguilar, a diferencia de lo que hubiera pensado el médico, la vivienda está lejos de ser lo mismo que un hogar.<sup>261</sup> Ese tránsito de uno al otro, significó una transformación de sentido que le concedió al espacio doméstico un rasgo distintivo de intimidad y reposo, donde los miembros de la familia podían encontrar una sensación placentera, respecto de la cual quisiesen mantenerse cerca. En este mismo sentido, el hogar no debía tener una forma cualquiera sino la de un interior modesto pero aburguesado, dependiente de las “habilidades” de la mujer para mantenerlo limpio, saludable, acogedor; acompañada de un marido proveedor y de hijos que permanecieran adentro, limpios, en orden. Tal *ideal doméstico*<sup>262</sup> coincide con los procesos impulsados por el Estado para una reconstitución familiar entre los sectores populares, que estaba orientada de acuerdo al nuevo modelo de familia independiente y bien delimitada, y al rol de la mujer en la reproducción y educación de la prole.

---

<sup>261</sup> AGUILAR, Paula Lucía. “Gobernar el hogar”. *Op. cit.*

<sup>262</sup> La perspectiva de Aguilar es interesante en tanto nos provee de herramientas para comprender los procesos de conformación de lo que ella llama el *ideal doméstico*. Estos es, la configuración histórica de una domesticidad singular que avanza hacia una politización de la reproducción y hacia la habilitación de *lo doméstico* como espacio de intervención de las políticas sociales. En general, la autora nos invita a pensar la configuración de la domesticidad tal y como emerge en los debates sobre la cuestión social, desplegados en Argentina durante las primeras décadas del siglo XX. Para ello, revisa el discurso “experto” y reformador desde una perspectiva genealógica. Ver: AGUILAR, Paula Lucía. “Gobernar el hogar”. *Ibid.*; “Domesticidad e intervención: el “hogar” en los debates de la cuestión social (1890-1940)”, en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, n° 6, 2013, pp. 43-58; *El hogar como problema y como solución. Op. cit.*

Justamente de esas particularidades de la familia, depende la “capacidad” de padres y madres para dar estabilidad moral y material a su prole. Entre los trabajos del Boletín encontramos amplia preocupación por el fracaso de esa tarea por parte de las familias, considerando una amplia gama de infancias que fueron conceptualizadas como “en peligro” o “peligrosa”, para referir a todos aquellos niños y niñas que, dada su situación de vulnerabilidad, eran susceptibles de una intervención estatal.<sup>263</sup> El establecimiento de estos límites representa una puesta en alerta para la detección de comportamientos familiares considerados como disruptivos, y que son evaluados como *intolerables* cuando la infancia “en peligro” tiende a convertirse en una infancia “peligrosa”, o cuando padres y madres no logran ajustarse a los parámetros de racionalidad establecidos para la crianza.<sup>264</sup>

En esta lógica, la gran preocupación es que, debido a su falta de instrucción y a su vida precaria, esta clase de niños(as) pueda caer en un estado de hostilidad peligrosa para la sociedad.<sup>265</sup> La inquietud es planteada por el Juez de Menores colombiano, José Antonio León Rey:

“¿Qué decisión toma un Juez cuando las opciones para un niño son la calle, una mala familia o una institución deficiente? Este nivel de abandono y miseria es “un crimen de lesa humanidad” de la sociedad. La venganza será la criminalidad que aumenta en las ciudades: (...) diariamente se van incubando nuevos criminales en este cultivo tan admirable que es nuestra incuria, nuestra desidia y nuestra indolencia sociales” (T8.N3.1935: 300).

Es justamente a esta lógica que adhieren las ideas movilizadas por la gestión del Instituto, las que denuncian la necesidad de evitar cualquier sentimiento de venganza, caracterizado en el Boletín como “secreta rebeldía”, “germen de rebelión”, “raza de descontentos”, “elementos perniciosos del parasitismo

---

<sup>263</sup> Para un cuestionamiento a estas divisiones ver: CARDARELLO, Andrea & FONSECA, Claudia. “Derechos de los más y menos humanos”, trad. C. Villalta, PITA, María Victoria & TISCORNIA, Sofía (comps.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: FFyL-UBA, 2005, pp. 7-39. En este texto las investigadoras alertan sobre la instalación de clasificaciones ritualizadas o burocratizadas, y promueven una complejización de su aplicación, teniendo en cuenta contextos históricos específicos y categorías semánticas precisas, con el fin de salir de aquellas formas abstractas o descontextualizadas de reflexión e intervención.

<sup>264</sup> Ver: VILLALTA, Carla. “Un campo de investigación”. *Op. cit.*

<sup>265</sup> El clásico trabajo de Luc Boltanski sobre la educación y moralización de la infancia llama la atención sobre este punto. Allí el niño es menos “una naturaleza” que una definición social, por tanto, toda instrucción da cuenta de un conjunto sistemático de reglas que define aquello que debe ser la infancia, y que tiene como uno de sus objetivos centrales civilizar y neutralizar, tornándose una medida de sanidad y de seguridad pública. Ver: BOLTANSKI, Luc. *Op. cit.*

social”, “malvados, desperdicio social”. Las propuestas de intervención pueden diferir, como propone el doctor León Rey, si buscan “mantener dócil y satisfecho al obrerismo” o si suponen que la “justicia distributiva así lo reclama”, pero ellas concuerdan en que su blanco deben ser las familias pobres. El presidente del Senado uruguayo entre 1938 y 1941, Augusto César Bado, lo dice así:

“Hoy la familia no es ya sólo el puntal de los derechos patrimoniales y hereditarios, es también y sobre todo, la célula generadora de la organización social” (citado en Berro, T19.N1.1945: 128).

En ese sentido, la familia no es sólo un mecanismo de herencia en términos económicos o biológicos, si no también una vía de transmisión moral y valórica. De ahí que *tecnologías de legitimidad*, tales como la profilaxis del abandono, la puericultura o la regulación nupcial, se basan justamente en la premisa de que la familia no puede educar si no es reeducada. Por ello, comúnmente el Boletín sitúa a las familias del lado del “desorden” o de lo “salvaje”, es decir, del lado de la naturaleza y el instinto –“vicioso”, “alcohólico”–, o del lado de las costumbres resistentes –“ignorante”, “prejuicioso”, “reacio”–, poniendo en cuestión además su comportamiento económico –“malgasto”, “derroche”, “falta de previsión”– y sanitarios –“suciedad”, “enfermedad”, “muerte”–. Se entendía entonces que sólo una vez “domesticadas”, educación mediante, las familias podrían entrar en los medios modestos que les son asignados, orgánicamente integrados a lo que se entiende como un “todo social”. Sólo entonces podrían pasar al lado del orden, ser instruidas y evolucionar, para finalmente abrirse al progreso.

En directa continuidad con estas clasificaciones se abre nuestro tercer eje de análisis en el capítulo que sigue, por lo que es bueno retenerlas.

### **Capítulo III. La consolidación de un conocimiento técnico, neutral y especializado sobre la infancia: dimensiones de un modelo de desarrollo económico-social para la región (1949-1979)**



Roberto Berro firmó en 1949 el Acuerdo que hizo del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia un Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el mismo año en *que empezó* el “subdesarrollo”. En ese momento el presidente electo de los EEUU, Harry Truman, daba su discurso inaugural y, entre otras cosas, formalizaba su compromiso con las que denominó “naciones subdesarrolladas” de América Latina. Todo el *déficit, insuficiencia e incompletitud* que las definían quedaron ligadas a esa clasificación, renovando los ropajes con que se adhería a la idea de progreso. Como contraparte, el “desarrollo” se estableció como un valor universal y homogéneo que hizo las veces de objeto de deseo para los Estados de la región. Ellos consideraron entonces que su “atraso” era un momento transitorio dentro de un proceso histórico natural, del cual podrían salir si lograban corregir sus economías según el modelo de las más avanzadas, para poder así finalmente lanzarse, ya no sólo al progreso, sino al crecimiento.

Pero el desarrollo es más que una estrategia socio-económica. Se trata de una percepción que modeló la realidad, un mito que conformó la sociedad y una fantasía que desató pasiones.<sup>266</sup> La “era del desarrollo” proveyó de bases cognitivas y del marco de referencia fundamental para sostener una compleja mixtura de generosidad y opresión que caracterizó las relaciones entre EEUU y América Latina a partir del fin de la II Guerra Mundial. El “desarrollo”, en definitiva, es un significativo clave en las disputas políticas que se abren luego del cese de la guerra, cuyo trazo marca la hegemonía norteamericana y su lucha contra el comunismo: el poderío de unos y la delimitación de la pobreza de otros. Entre otras cosas, el desarrollo fue, en este sentido, una suerte de eufemismo que justificó la política exterior estadounidense en la región.

Tal y como ha dicho Andrea Giunta, se trató también de una estrategia cultural y discursiva, en un momento histórico en que el poder simbólico era

---

<sup>266</sup> SACHS, Wolfgang. “Introduction”, en SACHS, Wolfgang (ed.). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Londres: Zed Books, 1992, p. 1-6.

un terreno en disputa permanente.<sup>267</sup> Desde su perspectiva, la Guerra Fría fue *una guerra de metáforas* que buscaba diseñar un sistema de identificación. Por ello, aunque “libertad”, “democracia”, “desarrollo” eran dimensiones que se asociaban por oposición al comunismo, fueron también nociones que constituyeron un mapa de poder aparentemente neutro, incluso apolítico.

El circuito nucleado por el Instituto hizo un uso prolífico de este mapa de poder. Más aún, él mismo constituyó uno de los circuitos oficiales del sistema interamericano, donde esta *guerra de metáforas* se canalizó. Su gestión formó parte de la definición de los medios y de los fines del desarrollo, así como de la construcción de un campo conceptual que permitiera abordar la realidad social, en sus múltiples dimensiones, desde el modelo desarrollista.

La fuerza catalítica del Instituto, es decir, la generación de conocimiento, era directamente coherente con este modelo. En ella se habían sustentado históricamente sus diferentes objetivos: “perfeccionar” los estándares morales, aumentar el bienestar, mejorar las instituciones o reformar los mecanismos de intervención. Lo que interesa en este capítulo es comprender los modos en que esa fuerza del Instituto se canalizó en el marco del sistema interamericano bajo el signo de la “era del desarrollo”. Como veremos, en el contexto de esa matriz configuradora, el Instituto encontró nuevos argumentos para estrechar los lazos entre conocimiento y política, consolidando así su legitimidad. Esto es, participar de la emergencia y estabilización de instituciones, saberes y categorías que tuvieran como objetivo el bienestar de las infancias pobres y sus familias. En este movimiento, el Instituto materializó otra trinchera para que el sistema interamericano expandiera su retórica, al tiempo que se aseguraba algunos espacios de poder para legitimar su acción y propagar sus redes. Esta coyuntura nos sirve para volver a insistir sobre uno de los pilares de este trabajo, a saber, nuestro esfuerzo por delinear las formas con que desde el Instituto se *construyó* a la infancia como problema social.

En un primer apartado de este capítulo, delimitaremos la dimensión material del Instituto en este nuevo período, inaugurado por su anexión a la OEA. La expansión de sus responsabilidades, redes y presupuesto como consecuencia

---

<sup>267</sup> GIUNTA, Andrea. *Vanguardia, internacionalismo y política. Arte argentino en los años sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008, pp. 193-199.

de esta anexión, tendrá nuestra atención en primera instancia. Siempre siguiendo las voces de los directores de su Oficina, daremos cuenta de las negociaciones y decisiones que sostuvo el Instituto, ahora en calidad de Organismo Técnico del Sistema Interamericano. En este punto, resulta de interés el afianzamiento de un sustento administrativo, burocrático y profesional que le permite poner en marcha una importante transformación: pasa de ser un centro informativo a un dispositivo de gestión técnica, tal y como lo exige su nuevo contrato. Analizamos en particular la incidencia que tuvieron los programas regionales de desarrollo –particularmente la Alianza para el Progreso– en la definición de sus posibilidades comunicacionales y financieras.

En un segundo momento, identificaremos los saberes que concurrieron a la delimitación de la protección infantil en el circuito nucleado por el Instituto, así como a los modelos que ellos articularon para configurar un contexto de inteligibilidad dentro de la intervención de las infancias pobres y sus familias en la región. En este período, el establecimiento de esos saberes y modelos se vio determinado por el avance del sesgo tecnocrático en las políticas de protección impulsado por el modelo de desarrollo. Según lo que podemos observar en los boletines del Instituto, dicho sesgo fue decisivo en la redefinición de la tensión infancia-familia-Estado y en las formas de su abordaje. Consecuentemente, observamos una ampliación de los procesos de especialización y profesionalización de los especialistas del circuito.

Con ello, las disciplinas hasta aquí centrales en el Instituto –la Pediatría y el Servicio Social– expanden sus terrenos de acción y sus redes estratégicas, complejizando la trama de sentidos que informa la definición de los sistemas de protección. En el caso de la Pediatría, asistimos a la llamada “politización” del rol del médico, entendida como un posicionamiento “abarcativo”, “integrador” y “dinámico” que liga los ámbitos de la ciencia y de la política; al mismo tiempo, se espera del médico una “función educativa” que contribuya a la producción de ciertos ideales y valores específicos. En el caso del Servicio Social, observamos una extensión de sus funciones, al tiempo que su campo se abre para permitir la entrada a otras disciplinas, en particular las ciencias de la salud mental. Como veremos, el Servicio Social y las disciplinas ligadas a la salud mental avanzaron en conjunto con el objetivo de establecer una relación

entre calidad de vida de las familias, la formación de sus miembros y el establecimiento de la responsabilidad como valor central. Paralelamente a las transformaciones en estas disciplinas, observamos la emergencia de la Estadística como protagonista de los sistemas de protección. Si bien no es una disciplina nueva en el circuito, en este período ella es particularmente significativa en cuanto el “bienestar” comienza a ser medible a través de la presencia (o ausencia) de bienes y servicios específicos, entendidos como “estándares de vida” que son reflejos desarrollistas del bienestar.

En un tercer momento, identificamos las estrategias a través de las cuales los *expertos* produjeron intentos calculados de estructurar el comportamiento de las *infancias necesitadas de protección* y sus familias. Dichas estrategias se diseñaron en concordancia con los parámetros establecidos por el modelo de desarrollo, y al amparo de su impulso renovador. Tal y como veremos, en las páginas del Boletín de este período emerge un nuevo matiz de aquello que era entendido como *lo regular*, cuyo signo conminaba a las familias a “saber disfrutar” del desarrollo, más aún, a “estar preparadas” para recibirlo, aprovecharlo y conservarlo. Esta idea de “preparación para” hace de la familia un *núcleo pedagógico* que dispone a sus miembros para incorporarse en la sociedad y ser responsables de su propio bienestar. Para lograr el cumplimiento de esa función por parte de las familias en este período, los proyectos de protección de infancia que circulan en los boletines gravitaron en torno a lo que aquí hemos llamado *tecnologías de educación para la responsabilidad*. Como veremos, dicha responsabilidad atañe a diversas dimensiones, entre las cuales emergen con particular insistencia tres categorías: la parentalidad, la sexualidad y las prácticas alimentarias. Cada una de ellas tensiona las versiones de *lo regular* desde una exigencia distinta, respectivamente: responsabilizarse, saber planificar, saber optimizar.

## **1. De la producción de saber a la gestión técnica**

La anexión a la OEA tuvo repercusiones disímiles para las preocupaciones históricas del Instituto, como hemos visto en el capítulo anterior, en aspectos financieros y de representatividad. Si bien la condición de Organismo

Especializado debía reportar una eventual ampliación de sus arcos, sus responsabilidades aumentaron exponencialmente, por lo que los recursos económicos seguían sin estar a la altura de las expectativas. Por otra parte, la adhesión y el estatuto de Organismo regional facilitaron e impulsaron la construcción y consolidación de redes, tanto con otros organismos internacionales como directamente con los Estados.

Bajo estas condiciones los objetivos del Instituto se focalizaron en la construcción de un sustrato administrativo, burocrático y profesional que permitiera efectivamente pasar de ser un centro de documentación a un organismo de gestión técnica. Para ello, si bien el mecanismo de acción seguiría teniendo sus bases en la centralización de información, el énfasis se situó con más fuerza en la sistematización de esos conocimientos. En este sentido, se buscó combinar esos conocimientos con la producción de otros nuevos y especializados, con el fin de lograr un proceso de difusión cuantitativa y cualitativamente más efectivo que en los períodos anteriores. Según nuestras indagaciones en el material histórico del Instituto, es posible identificar al menos tres estrategias predominantes en esa dirección: primero, una redefinición y revaloración del Boletín, aún como herramienta de encuentro y circulación de conocimientos, pero sobre todo como plataforma de posicionamiento político del Instituto; segundo, una proliferación en las actividades de formación técnica de una generación de *expertos* capaces de producir y transmitir nuevos saberes; tercero, un acelerado proceso de masificación de las redes del Instituto, tanto con organismos internacionales, como con la totalidad de los Estados americanos.

Si hasta aquí los esfuerzos del Instituto estuvieron dirigidos a la organización y conformación de circuitos de comunicación, las estrategias que caracterizan este período estuvieron orientadas a encontrar los mecanismos para que aquellas ideas compartidas pudiesen “efectivamente” lograr transformaciones en la experiencia de bienestar de la población y avanzar así en la línea del desarrollo. Se trató entonces de fomentar programas locales cuyos efectos debían ser “realistas”, “tangibles”, “concretos”, “viables”, “plausibles”, “ajustados a las posibilidades”, según se definen en las páginas del Boletín. Este fue, en este período, el “nuevo horizonte” de la gestión del Instituto. En resumen, ese nuevo horizonte pone en acto una reflexión institucional

derivada de la acumulación de experiencia: ya no bastaba con generar y sistematizar conocimiento, ahora era necesario lograr que éste invistiera la arena política, es decir, que se materializara en la redefinición de los proyectos de protección en vistas de mostrar fehacientemente su efectividad.

Teniendo ese horizonte en consideración, dividimos este apartado respetando las tres direcciones que abarcan el período que él comprende (1949-1979): primero, la segunda etapa del mandato de Roberto Berro (1935-1957), luego la Dirección de Víctor Escardó y Anaya (1957-1964), y finalmente la de Rafael Sajón (1964-1979). Como veremos, la Dirección heredada del período anterior y su sucesora, se encargaron de acelerar las transformaciones en la estructura del Instituto con el fin de asegurar las bases institucionales para sostener los nuevos desafíos. De esta manera, para mediados de la década de 1960, y con la llegada de la tercera Dirección del período, el dispositivo técnico ya estaba constituido y disponible, al servicio de “los cambios de fondo”.

### *1.1. La difusión del saber (segunda era de Roberto Berro, 1949-1957)*

El año 1949 resulta decisivo en la trayectoria del Instituto. Primero porque se concretó su anexión a la OEA, pero además porque logró la adhesión de todos los Estados americanos y porque pasó a ser parte del planeamiento y organización de la ayuda que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ofrece para el mejoramiento sanitario y social de los niños de las Américas. Estos hitos tienen como repercusión directa una ampliación de la presencia regional del Instituto, este hecho es concebido como un triunfo fundamental desde su Dirección.

Como sabemos, el Instituto se fundó en la creencia de que la producción de conocimiento específico, así como el incentivo de la cooperación entre los Estados de la región serían dos piezas fundamentales para la eficiencia de un movimiento de protección de la infancia americana. En este escenario de cambios que suscitó la anexión, Berro recordaba ese artículo fundacional:

“Con el fin de una colaboración completa y permanente, consagrada al conocimiento recíproco de esfuerzos en pro de la infancia, los países de América que suscriben deciden crear una institución común, con el nombre de

Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia” (RdB<sup>268</sup>, T1.N1.1927: 15).

Así las cosas, 1949 resultaba una fecha para celebrar, más aún, pues anunciaba aires renovadores para el Instituto. En todo caso, esas transformaciones no fueron abruptas, particularmente en lo que refiere a la relación oficial entre el Instituto y la OEA. Si bien la Organización fue particularmente cuidadosa en la redacción de los Estatutos conjuntos, solicitando numerosas revisiones y adendas, el Instituto tampoco ejerció demasiada presión por acelerar el proceso. De hecho, en el mismo texto que Berro celebraba optimista esta conquista del Instituto, también daba cuenta de ser proclive a esa medida:

“Llegados a esta altura, descubrimos en algunos de nuestros buenos amigos y colaboradores una creciente inquietud porque el Instituto adopte una acción más ejecutiva, a la vez que trate de lograr mayor difusión de sus actuaciones. Naturalmente vemos con simpatía esta preocupación, noble en su origen y progresista en su propósito, pero sinceramente creemos que no sería conveniente un cambio completo de orientación, especialmente mientras no dispongamos de más recursos, dejando de ser un centro de consulta, estudio, propaganda y orientación para transformarnos ipso facto en un organismo de acción práctica, pues podríamos entrar entonces en interferencias –a veces muy peligrosas– con otras instituciones internacionales que precisamente se caracterizan por ser orgánicamente ejecutivas y realizadoras. La verdad es que bien cumplida la primera etapa, creemos también nosotros que debemos buscar que sean más amplias las nuevas directivas, especialmente dentro del terreno de la colaboración y de la asistencia técnica de los elementos que integran nuestra institución o que dependan de ella, para hacer bien patente y visible nuestro esfuerzo de cooperación americana. Pero a esta ampliación estatutaria debemos llegar sin ninguna clase de apresuramientos y con el conocimiento pleno de todos los inconvenientes a vencer, y de todas las posibilidades a realizar” (T24.N2.1950: 142-143).

Este ambiente fue escenario de un extenso proceso de negociaciones cuyos límites son más bien difusos. Como hemos visto, la anexión comenzó a gestarse mucho antes de 1949, la firma oficial en ese momento tampoco terminó de zanjar el Acuerdo, y ella no fue materialmente efectiva sino hasta el establecimiento de los primeros Estatutos conjuntos oficiales en 1957, aunque en todo caso el debate continuara sostenidamente al menos hasta 1962. La movilidad de estos límites es significativa, pues da cuenta de la porosidad de los contornos burocráticos que sostienen la gestión del

---

<sup>268</sup> **Nota:** RdB es una abreviación de “Redacción del Boletín”. Todas las citas con esta referencia designan a los textos publicados en el Boletín que son de carácter institucional y que no tienen autoría definida.

organismo, cuyos objetivos y acciones no operan necesariamente al mismo ritmo que la sanción de esos contornos. En otro registro, esto nos permite poner de manifiesto que la periodización que organiza esta tesis está lejos de querer ser rígida y sujeta a virajes irrevocables. Los hitos del calendario sólo nos permiten organizar nuestros hallazgos, pero no por ello quieren erigirse en bastiones inamovibles de sentido.

Ahora bien, lo cierto es que estamos en un momento de transición: el Instituto se desprendía paulatinamente de sus esquemas tradicionales en vistas de ajustarse a sus nuevos desafíos. En todo caso, en este período que el Instituto dejaba de lado su autonomía fundacional, la Dirección aprovechó los recursos económicos y simbólicos que comenzaban a asomarse para afianzar sus medidas históricas e ir preparando el terreno para las venideras. En ese sentido, y como habíamos dicho, la profundización de sus relaciones con otros organismos internacionales, así como la difusión de conocimiento, fueron estrategias centrales.

Respecto de su relación con otros organismos internacionales resulta fundamental la establecida con UNICEF. Heredero de la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), agencia creada en 1943 como un mecanismo de asistencia para las áreas devastadas de la II Guerra Mundial, este organismo se funda en 1946 con el objetivo de continuar con la asistencia a los niños que fueron directamente víctimas del conflicto, pero ampliando sus acciones como una entidad permanente, en vistas de la situación desfavorable de la infancia en contextos mucho más vastos que la post-guerra. Su gestión sirvió entonces para cubrir la emergencia, pero también como base para la reorganización de los antiguos servicios y la implementación de otros, acordes a las nuevas realidades que emergieron después del conflicto.

El Instituto y UNICEF se habían vinculado oficialmente por primera vez en 1947, cuando la delegación uruguaya solicita al Consejo Directivo del Instituto la aprobación de una moción de demanda al Comité Directivo de UNICEF:

“tener en cuenta el deseo de América de que una parte de los fondos recaudados se destinara a paliar el abandono y la enfermedad del niño americano que sufre también miseria y hambre aunque en menos grado que el que presenta en la actualidad el viejo mundo” (Acta XXVIII/1947: 9).

Este “deseo de América” es atendido por ambas partes y desde entonces se coordinan intervenciones en estrecha comunicación con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Ya más concretamente, durante el IX CPN (Caracas, 1948), algunos representantes del Instituto –específicamente los doctores Berro, Escardó, Bauzá y Pradeni– defienden la idea que, aunque indirectamente, los niños americanos también sufrían las consecuencias de la crisis social y económica generalizada que produjo la guerra. Por lo mismo, elevan una Recomendación para que UNICEF los considerara dentro de sus programas (Acta xxx/1949; RdB, T35.N1.1961). Por supuesto, el Instituto se ofrecía “modestamente” a colaborar en el desarrollo de este programa, siempre y cuando su ofrecimiento fuera “considerado de eficacia e interés” (Acta xxx/1949; Berro, T24.N2.1950).

Para entonces, aún sin validar expresamente el argumento de que la guerra influía sobre sus realidades, UNICEF calculaba que 70 millones de niños en América Latina vivían en condiciones precarizadas de alimentación, higiene, cuidados médicos, vivienda y educación, mientras que los recursos nacionales para servicios de protección no eran suficientes, había escasez de personal técnico y auxiliar, y las zonas rurales estaban abandonadas. Estas condiciones fueron consideradas como merecedoras de ayuda, por lo que en 1949 se acoge el llamado de los Estados americanos canalizado por el Instituto. Así fue como, en coordinación con la Organización Mundial de la Salud (OMS), comenzaron las negociaciones para dirigir fondos a América Latina. Ese mismo año, la Junta Directiva de UNICEF destinó un presupuesto inicial de 2 millones de dólares para el desarrollo de una serie de programas locales, implementados a través de los servicios de cada país y supervisados por UNICEF en el seguimiento de principios, métodos y utilización de fondos.<sup>269</sup>

En cuanto al financiamiento de proyectos del Instituto, UNICEF participó sobre todo en la gestión de becas técnicas para seminarios de especialización y

---

<sup>269</sup> En concreto, los gobiernos deben presentar un programa que es evaluado por el Comité de Programas y la Junta Directiva de UNICEF, en términos de su pertinencia, viabilidad y efectos duraderos. En este marco, se privilegian programas que el país pueda idealmente continuar por su cuenta luego de la implementación. Por lo mismo, sólo se proporcionan suministros y equipos que los países no producen, y no se invierte en construcción ni en pago de personal local. Así fue, por ejemplo, para los siguientes programas: alimentación suplementaria; control de la tuberculosis y vacunación BCG; asistencia materno-infantil; capacitación de personal/asistencia técnica; control de sífilis, pian y enfermedades causadas por insectos; control del tifus, difteria y tos convulsiva (Acta XXVIII/1947).

cursos de capacitación. Un caso ejemplar fue el de los Seminarios de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia, realizados entre 1952 y 1956 y devenidos un programa icónico de este período.<sup>270</sup> Los Seminarios fueron propuestos al Comité Organizador de Asistencia Técnica del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en 1950, por dos emblemáticas representantes del *Children's Bureau* en el Instituto, Elisabeth Enochs y Katherine Lenroot, y dirigidos por personajes centrales del Instituto: Roberto Berro como Director General, Víctor Escardó y Anaya como Director Ejecutivo y Emilio Fournié como Director de Información y Estudio. El proyecto operó en dos momentos: primero, la realización de los llamados *Workshops* en la sede del Instituto en Montevideo, y luego, el desarrollo de Seminarios Nacionales para transmitir los debates y desde ahí generar reflexiones específicas para las realidades locales.<sup>271</sup>

Víctor Escardó y Anaya, señalaba en el documento de lanzamiento de los seminarios en el Boletín (T26.N3.1952) que su relevancia radicaba, sobre todo, en el nivel de afinidad con las orientaciones establecidas por la OEA en materia de capacitación técnica y de llegada a los Estados americanos. En ese sentido, estos Seminarios nos interesan en particular porque, por un lado, canalizan un nuevo énfasis en la figura del *experto*, pues procuran incidir tanto en la formación de profesionales especializados, como en una homogeneización de los programas de protección infantil de la región. Se agrega así una nueva dimensión en la relación del Instituto a la producción de saber, de ahora en más proactiva en la formación de capital humano, y en su consecuente búsqueda de influjo y control sobre las políticas desarrollistas de

---

<sup>270</sup> Una serie de artículos del Boletín fue revisada a este respecto: Escardó y Anaya, T26.N3.1952: 265-280, T28.N2.1954: 263-289; Redacción del Boletín, T26.N4.1952: 294-464, T27.N1.1953: 83-109, T27.N2.1953: 181-194, T27.N3.1953: 229-336, T27.N4.1953: 440-495, T28.N2.1954: 92-257, T28.N3.1954: 377-427, T29.N4.1955: 860-996, T30.N3.1956: 242-255, T31.N1.1957: 61-112.

<sup>271</sup> Los participantes debían ser especialistas en infancia y tener cargos de alta relevancia en el sistema público de sus respectivos países. Al final de cada Seminario, debían presentar y discutir una monografía, que luego sería insumo para la programación del Seminario Nacional. Este último evento mencionado debía ser dirigido por el Delegado Técnico del país ante el Instituto, en colaboración con el becario y un equipo técnico enviado por el Instituto. Después de los dos primeros seminarios realizados en el Instituto, se desarrollaron catorce seminarios nacionales, siete en 1952 y siete en 1953. Estos actores se consideraban como expertos, más aún, y en la medida que su presencia en el extranjero, sus méritos y prestigio, cumplían una “labor catalítica”, ellos tenían la misión de infundir “optimismo, entusiasmo e interés” a los funcionarios nacionales. Por lo mismo, se espera que su palabra fuese “respetada por los gobernantes y políticos respectivos” (Morales, T28.N4.1954).

los Estados americanos. Por otro lado, porque estos Seminarios inauguran un escenario para debatir la relevancia política de la cuestión infantil en el marco de la redistribución internacional de los planos político, social y económico que comienza a imperar luego de la II Guerra Mundial. En particular, sobre aquello que concierne a la posición del sistema interamericano.

En el mismo espíritu que los Seminarios, en 1954 se creó en el Instituto el Departamento de Cooperación Técnica (en adelante DCT), el cual –junto a los seminarios de trabajo, la continuidad del Boletín y la participación en reuniones internacionales– establece las bases del dispositivo técnico producido durante esta gestión de Berro. En el prólogo del Acta de la Reunión del Consejo Directivo del Instituto de 1957 se establece lo siguiente:

“El Departamento de Cooperación Técnica, creado en 1954, marcó la orientación de que una nueva era se aproximaba. Aunque en embrión, él contenía lo que había de servir al desarrollo de la era técnica del Instituto” (Acta XXXVIII/1957: 1).

Hasta antes de esta “nueva era técnica” en la composición del Instituto –dirigido en los primeros años mayoritariamente por médicos– la única Sección Especializada era la de Salud. El ingreso en esa nueva era trajo consigo una ampliación del organigrama del Instituto hacia otras funciones especializadas: Legislación, Servicio Social, Educación y Estadística. En estos cuadros técnicos se integran María Luisa Saldún en la Sección Pediátrica, Adolfo Morales en la Sección Estadística, José Pedro Achard en la Sección Jurídica, José Pedro Puig en la Sección de Educación y Marta Ezcurra en la Sección de Servicio Social (quien posteriormente sería reemplazada por Adela Freire). Todos ellos son asiduos colaboradores del Boletín del Instituto. Tal y como se consigna en el Acta XLII/1961, estas áreas de acción tienen a cargo la planificación del presupuesto, expedir las consultas de los Estados y organismos para coordinar las colaboraciones, regularizar la redacción del Boletín, preparar las publicaciones y generar cooperación con otros organismos técnicos, entre otras.

En general, el DCT viene a cumplir una función de articulación especializada del Instituto frente a los nuevos clivajes de colaboración institucional. En particular, en la redistribución del sistema interamericano, definida ahora como “una nueva cooperación americana”. A petición del Consejo Directivo

del Instituto en 1954, el delegado técnico de Chile, pediatra y salubrista, antiguo Director de los Archivos Chilenos de Pediatría de Chile, Guillermo Morales, realiza un estudio dedicado a la tensión contenida en esa idea de “cooperación americana” (T28.N4.1954). Desde su perspectiva, la tensión está dada por la valoración que se haga de ella, ya sea como una “operación de ayuda” que entregan países o instituciones internacionales a las naciones “económicamente menos capacitadas”, o bien, como una “relación recíproca de intercambio”.<sup>272</sup> De alguna manera, este trabajo inauguró los debates dentro del Instituto respecto de las premisas subyacentes a la cooperación internacional. En concreto, se interrogó la visión unidireccional de la cooperación, la creencia en la universalidad de los modelos y la supuesta pasividad de los actores locales ante los planteamientos e iniciativas de los donantes. Como veremos a lo largo de este capítulo, esas premisas son observables en la agenda de prioridades y en las condiciones para la cooperación a las que el Instituto adhirió, pues ellas están signadas ampliamente por la presencia de la Alianza para el Progreso en la región, lanzada en 1961, durante el mandato de Víctor Escardó y Anaya.

### *1.2. Una etapa de expansión (Víctor Escardó y Anaya, 1957–1964)*

El 30º aniversario del Instituto, celebrado en 1957, marca un punto de clivaje para su gestión. Ese año tiene lugar en Lima la 37ª Reunión de su Consejo Directivo, donde se firma la reforma de sus Estatutos, ratificando su posicionamiento dentro del sistema interamericano. Al mismo tiempo, un tercer médico uruguayo se hace cargo de su Dirección: Víctor Escardó y Anaya, quien, no sólo fue una pieza clave para el organismo desde su fundación, sino que, en vistas del nuevo orden institucional que la anexión a la OEA supone, fue protagonista de una gestión altamente relevante. Escardó y Anaya había sido Secretario del Consejo Directivo, y asumió la Dirección del Instituto luego de la muerte de Berro. El imaginario que se impone en el

---

<sup>272</sup> La ayuda económica o material se refiere directamente a la infraestructura y a los equipos –por ejemplo, construcción de hospitales y consultorios, distribución de leche, instalaciones para hacer antibióticos, equipos para maternidades, saneamiento ambiental. Por su parte, el intercambio incluye procurar un mismo lenguaje a nivel técnico, la promoción de misiones de expertos o la disponibilidad de becas de estudios.

circuito nucleado por el Instituto con respecto a su gestión, bien podría resumirse en las palabras ofrecidas por Galo Plaza, Secretario General de la OEA en ocasión de su muerte en 1971:

“su contribución al fortalecimiento del Instituto y a la ampliación e intensificación de los servicios prestados a los Estados miembros, en la esfera de su competencia, por ese Organismo Especializado Interamericano, es una de las páginas más notables en los *anales del panamericanismo*” (en RdB, T45.N177.1971: 151 \*el énfasis es nuestro).

Escardó y Anaya se recibió como médico cirujano de la Facultad de Medicina de Montevideo, luego ganó una beca para un año de especialización en París. Entre 1913 y 1914 trabajó con Henri Hutinel en el *Hôpital des enfants malades* y obtuvo el título de Miembro de las Sociedades de Pediatría, Radiología y Fisioterapia de París. A su regreso a Uruguay fue docente de Pediatría en la Facultad de Medicina, Profesor Agregado y luego Titular en Histología, Física, Química y Parasitología. Fue Jefe de Clínica durante 30 años, creador y director del Servicio de Fisioterapia y Radiología. Fue también uno de los fundadores de la Sociedad de Pediatría y de los Archivos de Pediatría de Uruguay. En un rol político, tiene además amplia participación en la estructuración del Código del Niño de Uruguay. Hasta aquí el breve resumen de los hitos más relevantes de su trayectoria profesional.

Al interior del Instituto, una de las medidas más relevantes de su Dirección (1957-1964) fue la reestructuración del Departamento de Cooperación Técnica (DCT), creado en 1954. En la misma línea de los objetivos perseguidos por los Seminarios de Trabajo (1952-1956), buscó potenciar al DCT como un *núcleo de expertos*. Para ello se introdujeron nuevas exigencias para que los delegados técnicos del Departamento y, por su intermedio, también los representantes de los Estados en el Consejo Directivo, asumieran la responsabilidad de participar de los debates regionales e internacionales sobre la infancia y de transmitir esos debates en su contexto local respectivo. Tal y como habíamos visto, ya a mediados de la década de 1940 se había establecido como “preferible” que los delegados fuesen especialistas en infancia, pero ahora esto se transforma en una condición. Se entiende, la marcha de la especialización es progresiva. La idea central es que este agente (especialista) sea investido de un poder particular en los contextos locales, y cumpla así con dos tareas medulares: situar localmente a la infancia en un lugar significativo de la

discusión en torno al desarrollo económico-social y, en ese mismo gesto, participar de la construcción de la protección de la infancia como un problema social, mediando entre los debates regionales y estatales.

Por lo demás, recordemos que el Delegado Técnico no sólo representa a un Estado en el Consejo Directivo del Instituto, sino que, recíprocamente, es el primer representante del Instituto en los contextos locales. En ese sentido, esta búsqueda de situarlo como una autoridad en su medio local, también responde a los afanes del Instituto por posicionarse regionalmente y consolidarse como organismo internacional. Tal y como dice el nuevo Director:

“Es menester que, siguiendo la política de ‘la presencia del Instituto en América’, sea esta una oportunidad para preparar el ambiente que predispondrá a los gobiernos para una atención más marcada a nuestro Instituto. Hay que fortalecer nuestras oficinas centrales, desarrollando más y más el Departamento de Cooperación Técnica, para que vayan tomando parte en él los expertos de nuestros países, que son hoy cumbres en la Protección de Infancia. Hay que procurar a los Delegados Técnicos, los medios para que ocupen el lugar que les incumbe en cada país y puedan, rodeados de sus Comités de Asesores, ejercer las actividades y adquirir la jerarquía que les corresponde en el desempeño de su importante misión. La Dirección General prepara la celebración del 30<sup>o</sup> Aniversario. Es menester que todos los Delegados muevan la opinión en cada país, recordando el pasado glorioso, pero con los ojos en el porvenir, dispuestos a trabajar con ahínco por nuestra niñez de América” (Escardó y Anaya, T31.N1.1957: 9-10).

Paralelamente, los Congresos Panamericanos del Niño (CPN) también fueron objeto de reestructuración. En el entendido que estos congresos constituían una instancia privilegiada para el intercambio de información entre los Estados y cuyas recomendaciones se habían posicionado como una influencia relevante en la región a la hora de revisar los planes, programas y legislaciones locales, era evidente que el desarrollo creciente de la especialización debía encontrar allí su correlato de renovación. En opinión de Escardó y Anaya, lo más importante de los CPN en este período era:

“su cuidadosa preparación, en la revisión de los estudios realizados, en la puesta al día dentro del ámbito nacional, del tema que es motivo de estudio y finalmente, en la aplicación de las recomendaciones aprobadas: actitud que transforma las palabras en hechos, las intenciones y propósitos en realidades que aseguran, dentro de lapsos breves y razonables, mejoras objetivas, ‘medibles’, que signifiquen progresos realmente apreciables” (T36.N1.1962: 1).

Justamente, los CPN fueron concebidos en este período como una de las

principales herramientas para “transformar las palabras en hechos” que, como ya adelantamos, es una de las aristas centrales del “nuevo horizonte” del Instituto. Como parte de esa nueva valoración, los CPN dejaron de ser una reunión científica de interés abierto, y comenzaron a organizarse en torno a una temática única, con el fin de focalizar las reflexiones y canalizar los resultados. En efecto, hasta 1959 ellos no tratan un tema genérico, pero desde entonces se establece que las conferencias, mesas y debates se deben circunscribir a una temática común, previamente decidida por el Consejo Directivo del Instituto. Por lo general, dichas temáticas tuvieron que ver tanto con algunas clasificaciones específicas de la *infancia necesitada de protección* –abandono, conducta antisocial, situación irregular–, como con los diversos enfoques de problematización para los sistemas de protección y bienestar de la infancia y la familia.<sup>273</sup> El Consejo establece también la sede y la fecha de celebración, intentando una alternancia representativa a nivel regional. Al mismo tiempo, fija pautas cada vez más concretas para la redacción de los informes nacionales según los temas de estos Congresos. Con ello, se busca fomentar su especificación de la manera “más integral” y “concreta” posible, ya sea en los informes de antecedentes y de evaluación previa de la realidad en cada uno de los Estados que participan, ya sea en los informes finales, de evaluación y contraste de los debates regionales con las realidades locales (RdB, T37.N2.1963). A este respecto, el posicionamiento institucional es claro:

---

<sup>273</sup> Los congresos con temática específica celebrados hasta nuestros días son: “El niño abandonado en América” (XI, Bogotá, 1959), “La conducta antisocial del menor en América” (XII, Argentina, 1963), “El aumento de la población y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia americana” (XIII, Ecuador, 1968), “Protección global de los niños y adolescentes en situación irregular” (XIV, Chile, 1973), “La protección integral del menor” (XV, Uruguay, 1977), “Situaciones ecológicas que influyen en el bienestar físico, psíquico y social del niño y la familia, con especial énfasis en los medios educativos y de comunicación” (XVI, EEUU, 1984), “Sistemas de bienestar infantil. Niñez y políticas sociales: Estado y los Niños” (XVII, Costa Rica, 1993), “Información y Derechos de la Niñez” (XVIII, Argentina, 1999), “La familia cómo ámbito de protección de derechos del niño, niña y adolescente” (XIX, México, 2004), “Un mejor continente para nuestra niñez” (XX, Perú, 2009), “Niñez y adolescencia: construyendo ambientes de paz” (XXI, Brasil, 2014).

“Nadie espera que las conclusiones de un congreso transformen en plazo corto una realidad tan evidente como dolorosa, por cuanto castiga de tan diversas maneras y en muy distintos grados, a la infancia americana. Pero tampoco podemos resignarnos a incorporar simplemente el volumen publicado como un libro más, a las bibliotecas especializadas” (RdB, T35.N1.1961: 10).

Esta referencia a “incorporar libros a la biblioteca” también puede ser leída como parte de la tensión sostenida que generó la anexión a la OEA para el Instituto, entre su papel de vanguardia en la definición de problemas relacionados con la infancia y su lugar como organismo técnico. Si bien desde un comienzo el Instituto se sostuvo en la convicción de generar, sistematizar y difundir el saber como una vía fundamental para producir transformaciones sociales, ahora debía transformar sus modos de acción siguiendo las exigencias del programa de cooperación técnica que había hecho propio a instancias del avance desarrollista del sistema interamericano.

Por otra parte, si en la primera década de su gestión como parte del sistema interamericano, sobresale la relación que el Instituto estableció con UNICEF, en la década de 1960 destaca el establecimiento de fuertes lazos de cooperación con el *Centre International de l'Enfance* (CIE), fundado en París en 1949.<sup>274</sup> Esta relación se consolida en los Cursos de Pediatría Social que organizaron en conjunto y sistemáticamente –Montevideo (1960), Buenos Aires (1961), Caracas (1962), Santiago (1964), Ciudad de Guatemala (1965)–.<sup>275</sup> El Convenio entre ambos organismos fue iniciativa, desde la parte francesa, de

---

<sup>274</sup> Para conocer en detalle esta institución, ver: DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice. “Introduction”, en DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice (dir.). *Le Centre International de l'Enfance. Des archives à l'histoire*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016, pp. 9-15; MARCILLOUX, Patrice. “La création du Centre International de l'enfance. Dossier d'archives”, en DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice (dir.). *Op. cit.*, pp. 35-73.; DIAZ, Brigitte. “Histoire du site du Longchamp”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 13-25; FILLASTE, Collette. “Historique du Centre International de l'Enfance”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 25-43.

<sup>275</sup> Estos cursos habían sido inaugurados en París en 1948. En ellos se procuraba poner en juego la pediatría moderna, heredera de Pasteur, en el contexto de la postguerra francesa, poniendo especial énfasis en el consecuente reconocimiento de los derechos humanos sociales y económicos. Estos cursos van de 1950 a 1980 –28 sesiones–, concurren 943 participantes de 110 países. Todos ellos, eran responsables de servicios especializados y reformadores locales.

los pediatras Nathalie Masse<sup>276</sup> y Robert Debré<sup>277</sup>, y desde el Instituto, de Escardó y Anaya y María Luisa Saldún. En el discurso inaugural del Curso de 1965, Rafael Sajón, ya a la cabeza del Instituto, comparte sus impresiones respecto de este Convenio:

“Era una necesidad en Latinoamérica formar al médico para el trabajo en equipo multiprofesional, multidisciplinario, para impartir asistencia integral al niño y a la familia, con preferencia en los aspectos preventivos. Capacitar integralmente a los médicos pediatras sobre los aspectos sociales y económicos de los problemas de la medicina infantil y difundir todos los mecanismos profilácticos efectivos para evitar el riesgo de enfermar y de morir” (T40.N156.1966: 15).

Si bien la relación entre el Instituto y el CIE se centró en los estudios de Pediatría Social –una disciplina ya consolidada en el circuito que revisamos–, lo interesante es que además promovió la inclusión de materias poco vistas por los participantes latinoamericanos –demografía, estadística, economía, desarrollo infantil, nutrición, epidemiología, entre otras–. Esto aportó ampliamente al diseño del modelo interdisciplinario al que se abrió el Instituto en este período. Más allá de los cursos organizados en conjunto, las prácticas de transmisión de ambos organismos tienen en común la aproximación “global” e “integrada”, el énfasis en la “pluridisciplinariedad”, la visión “descompartimentada” de las especialidades, la búsqueda de un “efecto multiplicador”, la promoción de una “mirada comunitaria”, el interés por las actividades internacionales, la preferencia por objetivos a mediano y largo plazo antes que los “blancos cortoplacistas”. En este marco es muy

---

<sup>276</sup> La doctora Masse, alta funcionaria del CIE, fue Directora del Departamento de Enseñanza desde 1957 hasta su muerte en 1975. Desarrolló cursos de pediatría social en América Latina durante 18 años, muchos de ellos en conjunto con el Instituto, aunque no de una manera oficial. Varios de los pediatras que más tarde alcanzaron posiciones de poder en los programas materno-infantiles de la Región fueron sus alumnos (RdB, T49.N194.1975). Sobre su trayectoria, ver: TRIAU, René. “Nathalie Masse. Un être d’exception. 1919-1975”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l’Enfance. Le château de Longchamps*. París: L’Harmattan, 2001, pp. 185-191; MALET, Lucette. “Nathalie Masse”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l’Enfance. Le château de Longchamps*. París: L’Harmattan, 2001, pp. 191-199.

<sup>277</sup> El doctor Debré es considerado una influencia fundamental para la pediatría francesa, es conocido en el circuito como “el Dios de la pediatría de posguerra”. Fundó el CIE, fue un colaborador permanente del Boletín del Instituto y fue el anfitrión de varios de sus representantes en París. Sobre su trayectoria, ver: MONOD-BROCA, Claude. “Robert Debré – fondateur”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l’Enfance. Le château de Longchamps*. París: L’Harmattan, 2001, pp. 7-9. Y algunos relatos de la hospitalidad de Morquio en Montevideo en: DEBRÉ, Robert. *L’Honneur de vivre. Témoignage*. París: Hermann et Stock, 1974.

importante, el interés explícito por una aproximación metodológica que pone el acento en la solución de problemas antes que en la generación de aportes teóricos. De ahí que las actividades privilegiaran la participación activa y que buscaran preparar a los profesionales para el ejercicio de sus funciones mediante herramientas que les permitieran adaptarse a cada programa. Todas estas prácticas que el Instituto comparte con el CIE, son características de su gestión en este período.

Las actividades conjuntas duraron al menos hasta la década de 1970, entre ellas varias realizadas entre América y Francia. Esto dio paso a un intercambio indisoluble de los imaginarios colectivos y de las grandes ambiciones de intercambio instaladas luego del fin de la II Guerra Mundial. Hay que considerar que el objetivo del CIE, en el tipo de actividades que coordinó con el Instituto, fue generar programas en directa concordancia con los planes de desarrollo de los organismos internacionales.<sup>278</sup>

La diversificación del DCT, la reestructuración de los CPN, y las actividades internacionales, que caracterizaron la gestión del Instituto bajo la dirección de Escardó y Anaya, han determinado que este período se considere como una “Etapa de Expansión” dentro de los recuentos históricos del Instituto. Estas particularidades se resumen en la siguiente declaración de la Editorial del 34º aniversario del Instituto:

“Largo es en verdad, el camino recorrido, las obras realizadas, los nombres de centenares de americanos ilustres vinculados a su gestión, en un afán de realizaciones, muchas de las cuales se transformaron en realidades promisorias de nuevas y fecundas etapas. El nuevo aniversario alcanza al Instituto en un período de expansión, condicionado por un presupuesto que es límite infranqueable para muchos de sus objetivos y programas. Sin embargo, la tarea de convencimiento, de demostración de las ventajas de la solidaridad internacional, han sido plenamente logradas y en cierta medida, el cauce abierto por el Instituto ha favorecido el advenimiento de nuevas formas e institutos de acción interamericana” (RdB, T35.N2.1961: 61).

---

<sup>278</sup> Cabe destacar que los cursos del CIE fueron generalmente realizados en París, aunque su compromiso con los programas de desarrollo le obligaran a descentralizarse. El primer Curso organizado fuera de Francia fue en 1959, en Léopoldville, por entonces capital del Congo belga. Más tarde, por razones geopolíticas y de lengua, la mayoría de estos cursos fueron realizados en convenio con países africanos. En este marco, llama la atención que en la literatura revisada, los cursos realizados en América Latina y particularmente con el Instituto, cobran una relevancia realmente secundaria, más aún si se considera la importancia que estos intercambios revisten en la historización interna del Instituto. En síntesis, estas actividades tuvieron un peso específico bastante disímil para ambas instituciones.

El “cauce abierto” para la “acción interamericana” será trabajado con mayor detención en el apartado que sigue. De todas formas, por ahora es necesario incorporar algunos elementos a la noción de “acción interamericana” que circula en el Instituto. En términos generales, ella está determinada por las iniciativas de desarrollo económico-social que monopolizaban el debate de la época, tanto a nivel internacional como regional. La retórica desarrollista, inaugurada por el presidente norteamericano Harry Truman en 1949, coronaba la naciente institucionalidad internacional en torno a la cuestión del desarrollo, signada por la inclusión de la noción de “subdesarrollo”. Reiteramos, el “desarrollo” es aquí un valor universal, homogéneo, y un objeto de deseo para la región. Esta retórica se basa en la idea de que el atraso era una etapa del proceso histórico de las sociedades. En otras palabras, la calificación de atraso contenía en sí la promesa de superación, cuyo curso histórico “natural” debía ajustarse a fines específicos, pues dependía del apego a las normas del desarrollo. El desarrollo era una cuestión de tiempo. Todo dependía de la habilidad de las economías atrasadas para seguir a las avanzadas. En los términos recurrentes del Boletín, se trataba de encontrar el esquema preciso para “lanzarse al crecimiento”. Hay dos instancias de este *imaginario del desarrollo* que nos interesan en particular: las llamadas “Décadas del Desarrollo” y “Alianza para el Progreso”.

La primera “Década del Desarrollo” (1960-1970) –así designada por la Asamblea General de las Naciones Unidas– tuvo el objetivo fundamental de movilizar esfuerzos para aumentar la capacidad de producción de los países en vías de desarrollo y mejorar los niveles de vida de su población. Tal y como Sajón lo plantea en el Congreso Mundial de la Infancia celebrado en Estocolmo, en septiembre de 1969, esta campaña promueve:

“una integración armónica entre la política social con la económica, de modo que la elevación de los niveles de vida, además de ser un fin en sí mismo, constituya parte del proceso orientador del sistema y del ambiente económico e institucional para lograr la continuidad del crecimiento y que éste pueda sostenerse con sus propios medios” (T43.N170.1969: 348).

En el marco de esa campaña, organismos especializados como el Instituto o UNICEF tienen la tarea específica de recomendar o solicitar a los gobiernos de América la integración de los programas de protección de menores en los planes generales de desarrollo. En este sentido, este mandato de la ONU

institucionaliza una función que había sido implícitamente el motor del Instituto desde su fundación: hacer de la infancia una variable significativa en los debates internacionales. Por lo mismo, el Instituto no tuvo más que intensificar las diversas actividades de coordinación regional que ya avanzaban en esa dirección, pero ahora en el marco de un programa de “cooperación internacional” (RdB, T42.N164.1968).

Inscrita en una lógica adyacente, la “Alianza para el Progreso” es un vasto esfuerzo lanzado por los Estados Unidos en 1961, concebido como una herramienta para el desarrollo específico de América Latina y con el fin oficial de mejorar la vida de los habitantes en el continente. Su lanzamiento se consigna de la siguiente manera en el Boletín:

“América espera tanto del esfuerzo de sus propios hijos, como del apoyo recurrente de la Alianza para el Progreso así denominada por el presidente Kennedy, intérprete de la voluntad de un pueblo y un gobierno que aspiran, con un amplio y generoso sentido de la solidaridad continental a colaborar en la transformación socio-económica de Latinoamérica, exaltando los valores propios de cada República, al amparo inalienable de las banderas de todas las soberanías, en la constante perfección del régimen democrático, dentro de la comunidad occidental de las naciones” (RdB, T35.N3.1961: 145-146).

Ese “sentido de la solidaridad” de la Alianza para el Progreso ha sido cuestionado por innumerables revisiones históricas. Se entiende que su factor desencadenante, más que la generosidad con las transformaciones latinoamericanas, fue el temor norteamericano a que las condiciones de desigualdad que caracterizaban a la región pudieran facilitar una expansión del comunismo internacional. Como dice María Dolores Béjar, la Alianza es finalmente “un organismo destinado a promover la transformación de las estructuras económicas y sociopolíticas de la región volviéndolas invulnerables a la tentación revolucionaria”.<sup>279</sup>

Este proyecto fue lanzado en una reunión a nivel ministerial, celebrada entre el 5 y el 17 de agosto de 1961 en Uruguay, conocida como la Reunión de Punta del Este. A esta reunión el Instituto fue invitado en calidad de observador. Escardó y Anaya asistió con los directores de los Departamentos Técnicos de Salud, María Luisa Saldún, y de Estadística, Adolfo Morales, y con los encargados de las Secciones de Servicio Social, Marta Ezcurra, de Estudios

---

<sup>279</sup> BEJAR, María Dolores. *Historia del siglo XX. Europa, América, Asia, África y Oceanía*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2015, p. 269.

Jurídico-Sociales, José Achard, y de Educación, José Pedro Puig. El objetivo central de esta comitiva era que el punto de vista del Instituto acerca de los temas de la convocatoria, relativos a su propia gestión, gravitaran cuanto fuera posible en la decisión final (RdB, T35.N3.1961).

Tal y como queda señalado en la Nota Editorial de septiembre de 1961 (T35.N3.1961), Escardó y Anaya presenta para la ocasión un documento titulado “Contribución del Instituto Interamericano del Niño a la planificación del progreso social y desarrollo económico de las Américas”. Allí intenta articular las dimensiones relevantes de la cuestión infantil que debían ser consideradas para poder ver reflejado el progreso social y el desarrollo económico en el bienestar de las familias de la Región. Expone una serie de medidas a tomar a corto y a largo plazo en el campo médico-sanitario, jurídico, social, educacional y estadístico-demográfico <sup>280</sup>, las cuales demandan la formación de personal técnico y el perfeccionamiento de las instituciones especializadas. Todas ellas articuladas en el tradicional modelo preventivo del Instituto:

“La estrategia nos indica que debemos ir a las causas que provocan en América, la miseria física y moral. El subdesarrollo, el veloz crecimiento de la población y la falta de armonía en nuestros medios operativos de conciliar la libertad con la autoridad, provocan nuestras desdichas económicas, sociales y culturales y de que los índices de morbilidad y mortalidad infantiles sean elevadísimos; de que aumente la desnutrición, la vagancia, mendicidad y todas las formas de la corrupción, prostitución, fugas y sustracción de menores, agravado con el problema del desempleo, sub empleo y delincuencia, con sus formas de terrorismo y delitos tumultarios” (RdB, T39.N155.1965: 627).

La idea que circula transversalmente es que la protección y defensa de la infancia debía formar parte de los proyectos de desarrollo económico social en construcción, en oposición al accionar “de manera catastrófica”, es decir, en este contexto, adhiriendo sin restricciones al modelo propuesto por los EEUU.

---

<sup>280</sup> En cuanto a estas medidas considérese lo que sigue. Medidas en el campo médico-sanitario a largo plazo: programas de nutrición y de promoción del desarrollo neuropsíquico; y a corto plazo: coordinación de organizaciones para la entrega de alimentos. En el campo jurídico-social, a largo plazo: una legislación única para todos los niños; y a corto plazo: la formación de personal técnico. En el campo de lo social, a largo plazo: fortalecer la función social de la familia; y a corto plazo: formar personal técnico. En el campo educacional, a largo plazo: educación sistemática, gratuita y obligatoria, con especial atención en el medio rural; y a corto plazo: construcción de escuelas y formación de personal técnico. En el campo estadístico-demográfico, a largo plazo: perfeccionamiento de las estadísticas, en particular del estado civil y de situaciones sociales que pueden ser motivo de medición a causa de su irregularidad, como el abandono; y a corto plazo: perfeccionamiento de los registros civiles.

No hay que olvidar que la Alianza emerge en plena Guerra Fría, como sabemos, *una guerra de metáforas*, en medio de la cual varios eufemismos supuestamente neutrales y apolíticos buscaron solapar su incompatibilidad con el comunismo. Como también sabemos, esas categorías constituyeron un mapa de poder del cual el Instituto hizo uso ampliamente en el período que revisamos. En suma, la visión científicista y la pretendida pureza de la infancia –pilares constitutivos de la defendida neutralidad del Instituto desde su fundación– encuentran en esta coyuntura una superficie idónea para su proliferación.

Desde la perspectiva de la OEA, canalizada en el mensaje de su Secretario General, José Antonio Mora, la presencia del Instituto en el debate de la Reunión de Punta del Este era relevante en tanto podía contribuir a lo que se entiende como un “proceso colectivo de avance hacia el progreso en la región”. Vale la pena citar en extenso la intervención de la OEA, pues muestra, con elocuencia, el entusiasmo, el fragor y la apuesta política bajo el que se concebía el papel del Instituto:

“la experiencia, el talento y la visión de los equipos integrantes de los organismos internacionales, entre los cuales debe incluirse muy especialmente, el personal del Instituto Interamericano del Niño, así como las ideas emanadas de seminarios y reuniones de expertos, contribuirán, a no dudar, de manera notable a crear los instrumentos del progreso colectivo. A tales factores hay que agregar la capacidad e inteligencia para la negociación de los acuerdos internacionales que tanto puede facilitar el esfuerzo de colaboración entre países, así como la contribución de los parlamentarios y las recomendaciones de los especialistas en cuestiones jurídicas, de carácter nacional o internacional. Con recursos de tal naturaleza, aprovechados por organismos de larga experiencia y eficacia demostrada, las naciones de América, unidas en programas de desarrollo, como es la Alianza para el Progreso, habrán de alcanzar los nobles objetivos de la Carta de Punta del Este, procurando acelerar los índices de crecimiento y el mayor bienestar posible para todas las poblaciones del Continente” (citado por Sajón en T38.N150.1964: 246).

La adscripción del Instituto al fomento del modelo de desarrollo impulsado por la Alianza parecía fluir con naturalidad, en concordancia con sus principios y estrategias. En este sentido, las acciones por el Instituto eran coherentes con los proyectos de la Alianza, pues respondían a programas locales de desarrollo acordes con los requisitos que ella exigía: un trabajo de priorización de las necesidades, la delimitación de un campo específico de problemáticas a atender, la rendición de cuentas de los recursos necesarios.

En este contexto, es preciso notar que si bien hasta aquí el Instituto había adscrito sin reservas a la ideología pretendidamente neutral de progreso y desarrollo, la adhesión al Sistema Interamericano dominado por la Alianza para el Progreso representa un posicionamiento político incontestable. Por supuesto, y haciendo gala de su discreta imparcialidad, esta toma de partido decisiva en el plano de la política internacional no está consignada en los documentos que están en el centro de nuestro trabajo. Sin ir más lejos, cuando Cuba fue expulsada de la OEA ese mismo año 1961, también fue expulsada del Instituto. Se interrumpió así todo intercambio entre el Instituto y la isla. Los médicos, educadores y asistentes sociales, que eran asiduos colaboradores del Boletín, dejaron de publicar en sus páginas. Las impresiones y disputas que esta expulsión podría haber generado al interior del Instituto, no se registran en ninguno de los documentos revisados. En pocas palabras, no nos queda más que constatar que ellas brillan por su ausencia.

Lo que sí sabemos es que desde entonces las acciones coordinadas por el Instituto quedaron imbricadas en el engranaje regional de una manera mucho más estrecha de lo que vimos en períodos anteriores. Si bien históricamente pertenecer a ese circuito había sido uno de sus objetivos centrales, asumir los costos de alcanzar este nivel de jerarquía fue un proceso complejo, pues significó una fuerte reestructuración y grandes concesiones acordes a la fusión de ambas iniciativas. No debemos olvidar que el Instituto había sido un Organismo autónomo por más de 20 años antes de su anexión a la OEA. El acoplamiento entre ambos organismos no estuvo exento de negociaciones y de recepciones heterogéneas entre sus miembros, más aún, considerando el compromiso político que eso implica en el escenario internacional.

El resurgimiento del debate entre autonomía y dependencia del Instituto en este contexto, no deja de llamarnos la atención. Todo acontece como si el silenciamiento del conflicto político que implica la adhesión al desarrollismo, determinara en su reverso el retorno de otro conflicto anterior, centrado en los beneficios y constricciones que representó la anexión a la OEA. La impresión se refuerza si consideramos que ese mismo año el sueño de *anexión* cubana sobrevoló la Playa Girón.

Hay pues un debate en curso –quizás el mismo que se viene ajustando y transformando desde 1949– que recobra protagonismo al alero de las

comentadas “Décadas del Desarrollo” y de la “Alianza para el Progreso”. Como parte de ese debate que se ha venido registrando en las Actas, en 1962 se agrega una nueva modificación al Acuerdo entre el Instituto y la OEA. Una de las consecuencias más relevantes de esta nueva cláusula es que la Oficina del Instituto pasó a formar parte de la Secretaría General de la OEA. De este modo, sus actividades y sus gastos se agregaron al programa y presupuesto de la Organización.<sup>281</sup> Estas disposiciones determinan, por un lado, que el Instituto goce de una autonomía técnica sujeta a los mandatos de su Consejo Directivo y a las consideraciones del Consejo de la OEA<sup>282</sup>; y por otro, que esas gestiones técnicas fueran financiadas por la OEA, por lo que el Instituto debía presentar anualmente un proyecto de Programa-Presupuesto que se ajustara a las normas que rigen los financiamientos que ella otorga.<sup>283</sup> Como vemos, la mencionada “autonomía” depende, de ahora en más, programática y financieramente de la OEA. A fin de cuentas, la renuncia al espacio autónomo del Consejo Directivo del Instituto se trama en vistas de la obtención de un mayor presupuesto y una mayor representatividad. Tal y como vimos en el capítulo precedente, la permanente búsqueda del Instituto de recursos y presencia regional desemboca ahora en la concesión del único espacio que hasta aquí mantenía su autonomía. Al mismo tiempo, la OEA obtiene un poder de decisión en las áreas temáticas y prioritarias del Instituto.

---

<sup>281</sup> Artículo VIII: “La Oficina del Instituto, en su aspecto administrativo, funcionará como parte de la Secretaría General de la OEA; como tal sus actividades y gastos formarán parte del programa y presupuesto de la Unión Panamericana. En su aspecto técnico, llevará a la práctica las directivas y resoluciones trazadas por el Consejo del IIN” (Acta 43/1962, V.b: 2).

<sup>282</sup> Artículo III: “El Instituto disfrutará de autonomía técnica en la realización de sus objetivos, dentro de los límites que le fijan sus Estatutos. En todo caso el Instituto deberá tomar en consideración las recomendaciones que le formule el Consejo de la Organización, de conformidad con los términos de la Carta” (Acta XLIII/1962, V.b: 1).

<sup>283</sup> Artículo X: “El Director General del Instituto, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Directivo, en la fecha establecida por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, elevará para su trámite regular el correspondiente proyecto de programa y presupuesto para el siguiente año fiscal. En caso de ser necesario cualquier reajuste en el proyecto elevado será resuelto en consulta formal entre el Secretario General y el Director General, de acuerdo con las directivas técnicas dadas por el Consejo el IIN. Las partidas correspondientes a los recursos necesarios serán incluidas, por el Secretario General, en el presupuesto de la Unión Panamericana y estarán sujetas a las normas fiscales que rigen la Unión Panamericana” (Acta XLIII /1962, V.b: 2). Hay que destacar que este ajuste implica además la redacción de otro Acuerdo entre el IIN y la OEA, referente al régimen patrimonial del Instituto. En él se estipula que el IIN es dueño de lo que ya es de su propiedad hasta el 30 de junio de 1963 y de todo lo que se haga con esos bienes, pero necesitará la conformidad del Consejo de la OEA para disponer de lo que se adquiera con fondos provenientes de las partidas desde el 1º de julio de 1963 (Acta XLVII/1967, Anexo: 23-24).

### 1.3. En la etapa de apogeo (Rafael Sajón, 1964–1979)

En 1964 asume el cuarto Director del Instituto, el primero que no es médico, sino abogado, que no es uruguayo, sino argentino, y que no es elegido por el Consejo Directivo, sino por la OEA.<sup>284</sup> Rafael Sajón egresó de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en 1942; cursó el doctorado en Jurisprudencia y Ciencias Sociales y luego se especializó en Derecho Penal (RdB, T38.N2.1964). Había sido designado Representante de Argentina para el Consejo Directivo del Instituto en 1959 (RdB, T33.N2.1959). En el discurso de cambio de mando, Escardó y Anaya nos recuerda que también es la primera vez que un Director recibe el mandato directamente de manos de su antecesor. Desde su perspectiva, los directores habían sido siempre médicos uruguayos por mera “coincidencia”. La elección de Sajón “sería la evidencia” de que el Instituto no exige esa condición. Además, sostiene que una de las razones para que hasta aquí los directores hayan sido uruguayos era la falta de financiamiento, que sólo permitía contar con funcionarios que pudieran “dedicar su tiempo generosamente”. Esta falta de recursos habría sido, según Escardó y Anaya, un obstáculo para el “americanismo” en el Instituto, pues no había permitido contratar funcionarios de otros Estados americanos. Sajón encarna entonces una de las primeras transformaciones que se ponen de manifiesto cuando el Instituto accede al presupuesto de la OEA (T38.N150.1964).

Quizás también se deba a una cuestión de presupuesto o tal vez a las nuevas exigencias del circuito regional, pero lo cierto es que, una vez asumido su mandato, Sajón tiene una agenda mucho más activa que sus antecesores. Su gestión se inaugura con una gira por América con el propósito de participar directamente en los programas locales y de conocer sus realidades; luego participa de una reunión de la OEA con los directores de los Organismos Especializados; visita la Oficina Sanitaria Panamericana; se entrevista con el Director de UNICEF. También es cierto que las exigencias de reporte de la

---

<sup>284</sup> Esto último es otra modificación del Estatuto en 1962 (Artículo XXIII), según la cual el Director será nombrado por el Secretario General de la OEA, entre una terna propuesta por el Consejo Directivo del Instituto –el cargo dura 4 años y puede ser reelegido–. Desde entonces la OEA también nombrará al personal de la Oficina, según propuesta del Director, y este personal pasará a ser parte del “*staff*” de la OEA. Se trata pues de una cláusula más en la redefinición de la “autonomía” del Organismo Especializado.

Secretaría General de la OEA han hecho que las Actas de las Reuniones del Consejo Directivo sean cada vez más detalladas, y de este modo, contamos con un registro mucho más minucioso de los movimientos de la Dirección. En efecto, a partir de 1964 se consigna en cada Acta un “Plan de Actividades” que da cuenta esquemáticamente de cada acción realizada por los funcionarios del Instituto, el programa o Departamento Técnico al que pertenece y el lugar en que se desarrolla.<sup>285</sup>

Una vez en el cargo, Sajón expresa reconocimiento a sus predecesores, de quienes espera conservar “la misma línea recta y señera”, aunque ya desde la primera Editorial del Boletín bajo su dirección, busca establecer algunas características que serán propias de su gestión. Desde su perspectiva, era necesario crear los medios institucionales conducentes a mejorar la situación de la infancia en la región, suprimiendo los organismos y reglamentaciones “anticuadas” –es decir, que no se ajustan a “los actuales principios de justicia y solidaridad social”–, y promoviendo las reformas operacionales y administrativas que les sean necesarias (Sajón, T38.N150.1964). Esto marca más bien una distinción de principio, pues en cuanto a las preocupaciones centrales de su dirección, ellas fueron más o menos las mismas que venían guiando la acción del Instituto en este período: que los planes sean reales y tangibles, que se avance en la creación de equipos especializados e interdisciplinarios coherentes con la figura del *experto*, que se siga profundizando la acción multinacional y la cooperación horizontal en la región y, transversalmente a las tres anteriores, que se incluya a la infancia en los debates internacionales en torno al desarrollo socio-económico. Revisemos las particularidades de cada una de ellas en el mandato de Sajón.

Si se considera la primera de estas preocupaciones (que los planes sean reales y tangibles), por supuesto que la salida de la dinastía médica a la cabeza del Instituto tiene repercusiones, más aún, cuando el relevo lo toma un abogado. Si bien el interés por encontrar nuevas vías de materialización de las propuestas que circulan en el Instituto fue instalado durante el mandato de Escardó y Anaya, Sajón introduce un énfasis centrado en la Declaración Universal de los Derechos del Niño establecida por la ONU en 1959, y que hasta

---

<sup>285</sup> El año que Sajón asume el cargo de Director, 1964, no se celebra la reunión anual del Consejo Directivo del Instituto. Las transformaciones a las que referimos son observables en las Actas durante el período de su mandato XLVI/1965 – LX/1980.

aquí no habíamos observado. En este sentido, profundiza los esfuerzos de operacionalización de las recomendaciones elevadas en los Congresos Panamericanos del Niño que conocemos.

En cuanto a la segunda preocupación (avanzar en la creación de equipos especializados), Sajón toma como modelo los Seminarios de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia, realizados, como vimos, en la sede del Instituto entre 1952 y 1956. En el Boletín conmemorativo de los 50 años del Instituto, que resume las actividades desarrolladas en ese período, Sajón escribe un texto titulado “Origen y desarrollo”, donde expresa su opinión respecto de los participantes de estos seminarios:

“Ellos se constituyeron en verdaderos agentes de cambio en sus respectivos países en todo lo que se relaciona con el mejoramiento de los servicios médicos, educativos, de bienestar social, de las instituciones y de la legislación de protección de menores y de la familia” (T51.N200.1977: 16).

Inspirado en esta iniciativa, coordina una serie de actividades enfocadas en el aumento de la formación y especialización de técnicos, el entrenamiento de equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, el mejoramiento de la formación curricular de los profesionales y el fomento de las formaciones de posgrado. La prioridad programática fue formar “especialistas en protección infantil”, donde el mismo Instituto hacía las veces de sede para esa capacitación. Hasta fines de la década de 1960, el Instituto todavía otorgaba becas para que los especialistas de los Estados americanos circularan por distintas actividades formativas y, por su parte, los Estados americanos aún invertían para acceder al asesoramiento técnico brindado por el Instituto, a cuyas sesiones asisten altos funcionarios de los circuitos locales de protección de la infancia. Para definir estas iniciativas, ésta ha sido considerada en diversos recuentos internos del Instituto como la “Era de la Capacitación” y por Sajón particularmente como la “Etapa de Apogeo”.

En cuanto a la tercera preocupación de Sajón (la acción multinacional y la cooperación horizontal), se destaca una serie de medidas comprometidas con hacer circular los temas prioritarios del Instituto, generar redes de cooperación y profundizar su presencia en los Estados Americanos. Entre esas medidas, son significativas las actividades concretas realizadas por el Instituto en los Estados americanos, bajo la forma de Asistencia Técnica, Cursos,

Seminarios, Talleres, Investigaciones, Encuestas. Estas “misiones” son demandadas directamente por los Estados al Instituto y son atendidas prioritariamente por mandato del Consejo Directivo.

Otro ejemplo es la relevancia particular que cobra el Boletín para la Dirección de Sajón. Desde su perspectiva, este documento es “expresión y función de una sociedad democrática organizada”, representativa de gobierno y el “mejor instrumento de comunicación” entre el Instituto y la comunidad americana. Al respecto, sostiene:

“La Dirección del Boletín saluda con humildad y aprecio a sus lectores y espera la comprensión, la buena voluntad de todos y la colaboración y el apoyo de los especialistas médicos, abogados, sociólogos, sicólogos, pedagogos, economistas, ingenieros, asistentes sociales, profesionales en las ciencias agrícola-ganaderas, administradores y planificadores, para poner al alcance de los gobiernos y de los pueblos los beneficios de la ciencia y la tecnología moderna, para que sirvan al bienestar de los niños, de las familias y de la comunidad americana” (T38.N150.1964: 238).

Al mismo tiempo, además de esta actualización de los objetivos tradicionales del Boletín y de su revalorización como espacio de debate y democratización de la información, en este período el Boletín se concibe, como nunca antes, como un espacio de posicionamiento de la Dirección del Instituto. A fines del mandato de Berro, en 1956, aparecen las llamadas “Notas Editoriales” al principio de cada número. Ellas se conservan durante todo el mandato de Escardó y Anaya. En ambos casos se trata de un espacio más bien recapitulativo de la gestión y de presentación somera del contenido del número. Con la llegada de Sajón, esta sección del Boletín pasa a llamarse “Editorial” y se transforma en un espacio apropiado por el Director, donde expresa diversas posiciones, en ocasiones a título personal, que reflejan los lineamientos de la Dirección bajo su mandato.

Por otra parte, y siguiendo con el énfasis en la cooperación internacional introducido por Sajón, observamos una importante transformación de los CPN. Por acto resolutivo de la 6ª Reunión de la Asamblea General de la OEA (Santiago, 1976), el XV CPN (Montevideo, 1977) es designado como el primero de estos Congresos en tener el estatuto de Conferencia Especializada Interamericana, es decir, se transforma oficialmente en una reunión intergubernamental que trata asuntos técnicos y de cooperación

interamericana a instancia del Instituto. En este sentido, se transforma en un Congreso “sin precedentes”, ya sea por la cantidad y calidad de la convocatoria, como por el nivel de difusión de información sobre sus actividades y resoluciones (RdB, T51.N201.1977).<sup>286</sup>

Otro aspecto a destacar en este ámbito, es el estímulo de la participación de los Ministerios gubernamentales pertinentes, las Comisiones Nacionales, los Representantes la ONU y la OEA, las ONG y los medios de comunicación. A largo plazo, se pretende gestar un programa que considere la asistencia y capacitación de los estados por parte de los Organismos Internacionales, para que paulatinamente constituyan una gestión autónoma, pero en vistas de ampliar la participación al sector privado y las ONG.

Finalmente, consideremos la cuarta preocupación del mandato de Sajón, relacionada con la misión del Instituto de incluir a la infancia en los debates en torno al desarrollo socio-económico. En este período ese objetivo histórico del Instituto se vio ampliamente determinado por la presencia de la Alianza para el Progreso. Sajón adhiere completamente a este proyecto y afirma:

“Se han cumplido el 13 de marzo de 1966, cinco años de la enunciación por el Presidente John F. Kennedy, de la Alianza para el Progreso que marca y señala, en la historia del Continente, el más vasto esfuerzo cooperativo que realizan conjuntamente los Estados Unidos de América y las naciones latinoamericanas. Los resultados obtenidos son tan halagadores que solamente una crítica parcial que no se ajuste a los guarismos aritméticos y sus resultados positivos en el orden social y cultural, con criterio comparativo, puede negar o desmerecer esta cruzada con hondo significado filosófico y táctico, para acelerar el proceso de desarrollo económico y social de Latinoamérica. Evidentemente los primeros años, desde 1961 a 1964, fueron de preparación para el despegue. Hubo que informar, preparar, formar conciencia sobre los grandes objetivos que se perseguían con esta nueva estrategia, para aumentar la capacidad de producción y la renta “per cápita”, para abatir la enfermedad, el hambre, el analfabetismo, elevar los niveles de vida y de cultura, de los pueblos de América. Los años 1964 y 1965, marcan un hecho auspicioso, que revela la magnitud del esfuerzo” (T40.N158.1966: 381)<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> Participan delegaciones de 19 Estados americanos, 16 observadores de organismos internacionales, además de algunos invitados específicos, sumando más de 300 participantes, considerados del más alto prestigio. Los jefes de las delegaciones y congresistas fueron entrevistados por radio, televisión y prensa, marcando un modo de difusión de los debates que no se había promovido en ningún otro CPN.

<sup>287</sup> Según los datos que él maneja, Latinoamérica logra aumentar su renta per cápita en un 2.5%, mientras el promedio de aumento en los tres años precedentes era de menos del 1%. Hay avances en las carreteras, en la construcción de viviendas, en la producción de energía eléctrica, en la expansión de las empresas industriales, en el crédito agrícola. Aumenta el ingreso de la exportación, el apoyo financiero del BID, el número de aulas y de clínicas de salud.

Desde la perspectiva de Sajón, la Alianza para el Progreso sería una herramienta para revertir una situación que él identifica como masiva e indeseable para la región:

“Se predica la igualdad, la solidaridad internacional y en cambio los hombres gozan de los frutos de la desigualdad; se enseña la paz y se practica o se tolera la fuerza y grandes masas no tienen acceso a los servicios de salud, de educación, de seguridad social” (T44.N174.1970: 267).

Aunque al mismo tiempo había reconocido que estos avances no han sido transversales y que están lejos de tener un alcance masivo en la población:

“Sin embargo, en los labios de los pueblos americanos queda un sabor amargo al finalizar 1969, de que la juventud tiene la percepción de su impotencia personal frente al inexorable progreso tecnológico-científico; y de que el proceso social y cultural hace que grandes masas humanas sean marginadas, sin posibilidad para el cambio, sin poder gozar de las ventajas que ofrece el progreso. Ello provoca en la gente joven la respuesta de la necesidad imperiosa del cambio catastrófico y de desechar todas las vías racionales del orden y del equilibrio político, económico-social y cultural” (T44.N174.1970: 267).

Recapitulemos: hay “guarismos aritméticos” que certifican el paso triunfal de la “cruzada” del progreso; hay un terreno preparado “para el despegue”; pero también hay “desigualdad” y falta de acceso a servicios básicos; hay además un ligero “sabor amargo” fruto de la incomprendida marcha del “progreso tecnológico-científico”. En fin, ante este panorama desigual, hay dos opciones: el “cambio catastrófico” o “las vías racionales del orden”. A pesar de sus eufemismos, la posición es bien clara. De un lado, la catástrofe se identifica con una juventud necesitada de cambios vertiginosos, entiéndase, se trata de la revolución política, que desde las distintas izquierdas continentales era reivindicada como el paso necesario para producir la anhelada transformación social. En cambio, del otro lado, encontramos esa confianza autosuficiente en los números, en la técnica, en la ciencia, y en el transcurso equilibrado de su progreso concomitante, cuyo horizonte zanja sin vueltas la posición del Instituto.

Una observación a este respecto. A partir de los fragmentos recién citados podríamos pensar que el agitado clima de época –considérese, como botón de muestra, que en 1969 se suceden en Argentina una serie de pobladas (Cordobazo, Rosariazo, Correntinazo) que determinan el comienzo de un

período que la historiografía denominó “lucha de calles”<sup>288</sup>– y el avance de la OEA sobre el Instituto, impulsan a Sajón a tomar una posición más explícita que sus antecesores. Sin embargo, y a pesar de la época, el ideario del progreso es coherente con los valores que han dominado el accionar del Instituto desde un comienzo. Este doble valor contenido en las palabras de Sajón, insta al menos a interrogar las implicancias políticas de las prácticas de sus predecesores. Por ahora, nos contentaremos con dejar enunciada esta problemática, cuyas manifestaciones insisten a lo largo de nuestro recorrido.

Ahora bien, ¿hasta qué punto todo este cúmulo de intenciones proferidas por Sajón encuentra un correlato en las prácticas del Instituto? Sin duda, la misma pregunta podría formularse a cada paso de esta investigación, pero ella adquiere aquí un interés particular, pues como se constata en la serie de citas referidas, la infancia parece desdibujarse en las preocupaciones de su Director. Más aún, esta misma duda se le presentó a la Asamblea General de la OEA, en 1979, cuando se decidió a certificar el correcto funcionamiento del Instituto. Desde la perspectiva de la Organización, una evaluación de su Organismo Especializado fue necesaria para conocer y revisar las medidas e iniciativas que se estaban impulsando con tal de promover mejores niveles de bienestar entre los niños y niñas de la región, frente a los lastimados procesos de crecimiento y desarrollo. Se trata de un evento inédito en la trayectoria del Instituto. Por primera vez, su accionar era sometido a un escrutinio externo y además jerárquico.

La Asesoría se focalizó principalmente en la calidad técnica de las actividades desarrolladas por el Instituto, en su dotación de personal, en su estructura administrativa, en sus publicaciones, en su Biblioteca, y en los canales de comunicación con otros organismos de su campo de intervención.<sup>289</sup> Lo que aquí interesa es la tensión que se generó en la definición de los objetivos del Instituto frente a los planes de desarrollo, pues si bien se esperaba de él ese rol apolítico, técnico y neutral al que nos hemos referido, al mismo tiempo se le

---

<sup>288</sup> Ver: BALVÉ, Beba et al. *Lucha de calles. Lucha de clases. Elementos para su análisis (Córdoba 1971-1969)*. Buenos Aires: CICSO, 2006.

<sup>289</sup> A pesar de nuestras reiteradas búsquedas, no logramos tener acceso a información específica y formal sobre esta Asesoría; más allá de lo publicado en el Acta a la que nos referiremos a continuación. Lo poco que sabemos es que ella es encargada a la *High/Scope Educational Research Foundation*, una consultora independiente y sin fines de lucro, especialista en investigación, desarrollo y entrenamiento en el ámbito de la educación (fundada en 1970 por el psicólogo norteamericano David Weikart, en Michigan, EEUU).

exigía un posicionamiento activo frente a los problemas sociales de la región. El informe final de la Asesoría redundaba sobre esta tensión en los siguientes términos:

“El Instituto, en un grado quizás mayor a lo debido, se ha concentrado en responder a solicitudes de asistencia de los gobiernos y agencias de los Estados miembros, en vez de asumir un papel de vanguardia en la definición y planteamiento de los problemas y en la determinación de prioridades y medidas de coordinación destinadas a evaluar y aplicar soluciones. Sus medidas se han concentrado en la divulgación e intercambio de información mediante cursos y conferencias; pero incluso en este campo, el IIN no ha hecho un esfuerzo suficiente para darse a conocer a las organizaciones y profesionales nacionales, ni para servir de punto central de una red continental de personas e instituciones interesadas en el bienestar de los niños y sus familias. Su papel de defensa se ha relegado a segundo término. Quizás su falta más grave haya sido la ausencia de declaraciones sobre necesidades y prioridades en el campo, ya que es en esta esfera en la que convergen su singularidad y posibles contribuciones más importantes” (Acta LIX/1979, D.5).

Hay aquí una demanda paradójica con la que el Instituto tuvo que lidiar. A fin de cuentas, estas líneas expresan una dificultad clave en el circuito del Instituto como organismo técnico: analizar, clasificar, catalogar y priorizar es, quiérase o no, un acto político.

Por otro lado, como bien podemos observar, esta evaluación entra en contradicción con las historizaciones que el Instituto hace de su propia trayectoria y con los registros que hay respecto de su propio trabajo. Tal y como hemos revisado, en particular para el mandato de Sajón, las medidas que la Asesoría declara como “insuficientes” son justamente todas las acciones que el Instituto establece como sus prioridades. Si bien la Dirección del Instituto se defendió y rebatió varias de las conclusiones de esta Asesoría, su contenido fue percibido como un fuerte llamado de atención y sirvió para retomar una tensión constitutiva del Instituto: su dificultad para conciliar objetivos científicos –ser un centro de documentación, producción y difusión de conocimiento– con sus objetivos técnicos –prestar asesoramiento a los Estados en materias por ellos priorizadas–.

En este sentido, la Asesoría de 1979 es significativa para nuestro recorrido, pues ella da curso a un proceso de auto-reflexión en el seno del Instituto que, al mismo tiempo, reactualiza y redistribuye las formas en que ahí se entienden los procesos de construcción de los problemas sociales. Es por ello además que hemos establecido este momento como un corte temporal, que haga las

veces de mirador para el trayecto que recorreremos. Es un momento que reenvía al pasado y al futuro institucional del Instituto. Este trayecto lo retomaremos en el capítulo siguiente, cuando entremos en la década de 1980. Por ahora avancemos en otra manera de problematizar este período (1949-1979), esto es, desde el punto de vista disciplinario.

## **2. Prácticas y representaciones sobre lo infantil: entre roles políticos y tecnocráticos**

Tal y como señala Gustavo Esteva, en el habla común, “desarrollo” describe el proceso a través del cual las potencialidades de un objeto u organismo son activadas hasta lograr su forma natural y completa.<sup>290</sup> En biología, si no se cumple con el programa genético para alcanzar esa forma, se considera una anomalía o patología. Desde ahí, el “desarrollo” no puede desligarse de nociones como crecimiento, evolución, maduración, el paso de lo simple a lo complejo. Consecuentemente, lo “subdesarrollado” se concibe como *algo dado, algo real*. Se lo admite como algo concreto, cuantificable e identificable, bajo su aspecto anómalo de desarrollo inacabado.

Como quedó consignado más arriba, el período que nos ocupa en este capítulo (1949-1979) está marcado por una efervescencia suscitada por el progreso, cuya faceta renovada se constituye en el paradigma dominante para entender el “subdesarrollo del tercer mundo”.<sup>291</sup> A partir de la década de 1950 esta efervescencia de la que ya tanto hemos hablado tomó una nueva forma, caracterizada fundamentalmente por los esfuerzos de alinear los programas de desarrollo social con los programas de desarrollo económico, en un afán por mejorar las condiciones de vida de la población. En esa lógica, el bienestar social se sitúa ahora como una arista central de la planificación del desarrollo

---

<sup>290</sup> ESTEVA, Gustavo. “Development”, en SACHS, Wolfgang (ed.). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Londres: Zed Books, 1992, pp. 6-26.

<sup>291</sup> Ver los artículos compilados en Fukuyama FUKUYAMA, Frances. *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. En particular, los siguientes: HALPERIN DONGHI, Tulio. “Dos siglos de reflexiones sudamericanas sobre la brecha entre América Latina y Estados Unidos”, pp. 31-79; DOMÍNGUEZ, Jorge. “La brecha en el desarrollo de Estados Unidos y América Latina desde la segunda mitad del siglo XX”, pp. 101-129; CURVALE, Carolina & PRZEWORSKI, Adam. “¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?”. Ver además: HIRSCHMAN Albert. “Ideologies of economic development in Latin America”, en HIRSCHMAN Albert (ed.). *Latin American issues. Essays and comments*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-43.

en América Latina. En este sistema la infancia aparece como un eje clave, pues los proyectos alineados con su protección han sido históricamente parte del debate que pone en tensión la relación entre bienestar y progreso.

En los boletines del Instituto esto se ve reflejado con claridad en las temáticas que comienzan a considerarse como problema en relación con la infancia durante este período. Si bien ellas siguen respondiendo a los aspectos socio-culturales que hemos revisado en los períodos anteriores –salud, alimentación, educación, seguridad social, legislación–, en esta etapa ellas tienen una textura muy distinta, determinada por los nuevos tópicos que entran en el debate. Entre ellos, por ejemplo, la utilización de la política fiscal, la redistribución de ingresos, la política de precios de los alimentos, los subsidios de vivienda, la planificación familiar, los programas educativos, la planificación urbana-rural, los servicios de protección y prevención social, las políticas de empleo, la capacitación de especialistas, o el fomento de la investigación aplicada.

El avance de este sesgo tecnocrático en las políticas de protección redefinió la tensión infancia-familia-Estado que nos interesa. Las clasificaciones que históricamente hemos encontrado en las páginas del Boletín para definir las “fallas” de las familias de niños y niñas *necesitados de protección* –“descuido”, “ignorancia”, “abandono”, “flojera” “negligencia”– encuentran en este período connotaciones heterogéneas. En este sentido, podemos identificar en los boletines las tres perspectivas en las que clásicamente han oscilado las formas de concebir la desigualdad. Una primera mirada, en continuidad con los períodos anteriores, define la pobreza que caracteriza a estas familias –y por tanto la desprotección de niños y niñas– como un factor dado, al cual ciertos grupos de la población estarían “espontáneamente” condenados. En una segunda perspectiva, encontramos una absoluta certeza respecto de los beneficios que el modelo de desarrollo supondría con algunas transformaciones mediante y, sobre todo, si las familias “aprendieran a aprovecharlo”. En tercer lugar, encontramos la lectura, mucho menos frecuente, de que es el propio modelo de desarrollo el que genera y reproduce las condiciones de desigualdad.

En cuanto a la primera perspectiva, observamos transversalmente la persistencia de un cruce entre dimensiones morales y económicas. En este

caso, si la miseria es un factor pre-existente e inamovible, al mismo tiempo, las condiciones de vida familiares dependen de la economía doméstica y del grado de responsabilidad con que se administre el ingreso mensual de la familia. En esa lógica, aparecen como variables determinantes el estado civil de la familia (legitimidad de la pareja y de los hijos), o su nivel cultural (principalmente de escolaridad). En general, la idea de bienestar social a la base de estas posturas tiende a naturalizar la desigualdad, en la medida que supone como inevitable la existencia de miembros de la sociedad necesitados de asistencia. Por lo demás, esta asistencia debe ser procurada por quienes “naturalmente” no están en esas condiciones de precariedad. Un ejemplo, entre muchos, está en lo planteado por Julio Santa María (especialista en nutrición del Instituto), en su trabajo sobre los programas de bienestar social para mejorar la nutrición de la familia:

“no es sino la versión moderna de esa natural preocupación que todo grupo humano ha tenido por los miembros desvalidos de la comunidad, la que naturalmente se va expresando de acuerdo con el tono cultural de la época o de la región” (T32.N3.1958: 213).

En la segunda perspectiva, el desarrollo económico deja su apariencia de objetivo en sí mismo, y pasa a entenderse como un medio a través del cual se lograría el bienestar de la población. Así lo plantea, por ejemplo, el médico peruano Manuel Salcedo para el caso de los planes de desarrollo socio económico en su país:

“Para alcanzar cualquier meta de bienestar de los niños debe pensarse en términos de nivel de vida familiar, es decir, considerando al niño como integrante del núcleo social en el que deben converger los esfuerzos del desarrollo social y los beneficios del desarrollo económico. El bienestar de la familia está directamente influenciado por las condiciones de la instrucción, vivienda, sanidad, nutrición, situación del empleo y mano de obra, la seguridad y la estabilidad del ingreso familiar, el disfrute de los derechos humanos, etc. Por lo tanto no son sólo servicios sociales específicos de salud y bienestar para niños lo que tenemos en mente, sino el conjunto de medidas que conducirán a la salud, educación, nutrición, capacitación, recreación, etc., es decir, un armonioso desarrollo social que contribuya o sostenga el desarrollo económico. Un progreso genuino, es decir, un progreso en términos humanos, sólo puede ser asegurado cuando hay armonía entre el desarrollo económico y el social” (T39.N152.1965: 74-75).

Desde esta perspectiva, progreso social y desarrollo económico devienen las dos caras de una misma moneda. Consecuentemente, las propuestas priorizan

temas como la regulación del salario mínimo. Este es el caso emblemático de las representantes del *Children's Bureau* quienes –desde su fundadora, Julia Lathrop en la Conferencia Nacional de Trabajo Social en 1919, hasta Elizabeth Enochs en 1955– han venido defendiendo la idea de una ley justa de salario mínimo, pues ésta era fundamental para avanzar en el establecimiento de leyes de bienestar infantil (Enochs, T29.N2.1955). En este sentido, lo que se plantea es la necesidad de una mayor presencia estatal en el campo de las prestaciones sociales básicas de bienestar, pero al mismo tiempo se espera una conducta determinada de parte de las familias, activa y responsable “a pesar de la adversidad”, que permita sostener una situación económica solvente y suficiente para procurar bienestar a sus miembros. Por lo demás, es necesario recordar que la perspectiva del *Children's Bureau* respecto del modelo de familia es siempre único. Se trata de una familia nuclear, monógama y heterosexual, en la cual los roles de género están fuertemente determinados por la figura del padre proveedor y la madre cuidadora.

La tercera perspectiva sobre los modos de entender la desigualdad, entiende que de haber un desarrollo económico que se traduzca en aumento del ingreso nacional, éste suele transformarse más bien en una mayor inequidad cuando se trata de su distribución. En ese sentido, aquí se reúnen aquellas posiciones desde las cuales lo inaceptable no está en las condiciones de vida nefastas de gran parte (o de la mayoría) de los niños de la región, sino sobre todo en la desigualdad de la cual ellas eran producto. En palabras de Etienne Berthet, Director General del CIE entre 1955 y 1973<sup>292</sup>,

“Hasta hace pocos años estas desigualdades eran aceptadas con resignación, la muerte de los niños se considerada como parte de un drama habitual en el curso de la existencia, de un destino trágico que golpea a algunos y no a otros, sin que conozcamos las razones. Hoy día esa desigualdad parece inaceptable” (Berthet, T39.N153.1965: 254).<sup>293</sup>

Cabría señalar que esta tercera postura está fuertemente emparentada en la región con los planteamientos característicos de la CEPAL. En términos

---

<sup>292</sup> Ver: FILLASTE, Collette. “Docteur Étienne Berthet en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 175-181.

<sup>293</sup> “Jusqu'à ces dernières années ces inégalités étaient acceptées avec résignation, la mort des enfants considérée comme un drame faisant partie du cours habituel de l'existence, du destin tragique qui frappe les uns et non les autres, sans que nous en connaissions les raisons. Aujourd'hui, cette inégalité paraît inacceptable”.

generales, los autores que publican en el Boletín desde una perspectiva crítica adhieren a dichos planteamientos. Fundada por la ONU en Santiago de Chile en 1948, la CEPAL se caracterizó por generar estudios de desarrollo específico para América Latina, procurando plantear conclusiones autónomas sobre medidas necesarias para impulsar el desarrollo. Producidos en pleno contexto de la Guerra Fría, de estos estudios se desprende, a grandes rasgos, la idea de que los países pobres proveen a los países ricos de recursos naturales y mano de obra barata, al mismo tiempo que son un destino para la tecnología obsoleta. Por eso se busca perpetuar el estado de dependencia económica y cultural, eliminando cualquier intento de resistencia, mediante el uso de sanciones o de la fuerza militar. En la década de 1960, el pensamiento *cepalino* avanza en responsabilizar también a las propias clases dominantes latinoamericanas, sentenciando que el subdesarrollo se produce por factores internos y externos.<sup>294</sup>

Si bien esta tercera perspectiva encuentra ecos en el circuito nucleado por el Instituto, apareciendo como una oposición política relevante ante el avance tecnocrático masificado por la influencia de la Alianza para el Progreso en ese circuito, la primera y segunda perspectivas siguen siendo las más representativas, sobre todo la segunda. Aunque distantes entre sí en sus modos de valorar los procesos distributivos, estas perspectivas predominantes comparten dos características: por un lado, su orientación a cerrar la familia en su responsabilidad y en sus posibilidades de auto-sustentarse; y por otro, su continuidad con la tradición familiarista.<sup>295</sup> Esto es relevante porque la

---

<sup>294</sup> En este punto es necesario visitar los clásicos textos de Celso Furtado: *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1974; *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Río de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.; (1984), *Le mythe du développement économique*. París: Éditions Anthropos, 1984.; (1989), *Brève introduction au développement: une approche interdisciplinaire*, París: Éditions Publisud, 1989. Al respecto, también vale la pena considerar el trabajo de Víctor Alba, para quien el problema no radicaba en el ofrecimiento de ayuda económica de EEUU a América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso. Desde su perspectiva, a pesar de los claros intereses económicos y políticos atomizados en la oferta norteamericana, el obstáculo para sacarle provecho habría estado tanto en los burócratas y técnicos del sistema interamericano, como en la recepción que de ella hicieron las oligarquías de los Estados latinoamericanos. Al respecto ver: ALBA, Víctor. *Mitos, parásitos y sordomudos. Ensayo sobre la Alianza para el Progreso y el colonialismo latinoamericano*. México: Centro de Estudios y Documentación Sociales, 1964.

<sup>295</sup> Persisten formas conocidas de nombrar a la familia –como “natural”, “unidad básica de la sociedad”, “célula fundamental”–, y emergen algunas otras –por ejemplo, “padrón naturalmente aceptado para promover y proteger el desenvolvimiento integral del niño”, “lugar de preservación y de promoción del bienestar”, “núcleo de responsabilidad”.

combinación persistente de ambos factores –la individualización y el familiarismo– sirve de base para la instalación de un modelo que promueve una política de protección altamente responsabilizante.

Dicho modelo se instala en respuesta a la denominada “complejidad de la vida moderna” –digamos, un eufemismo para la profundización de las desigualdades–, la cual acarrearía “naturalmente” el aumento progresivo de una serie de problemas sociales. En definitiva, la realidad estaba ahí, inamovible, esperando a conocer la creatividad de las familias para hacerle frente. Tal visión cristalizada y homogenizante de la realidad –como un “proceso de cambio incesante” frente al cual las familias debían generar estrategias de autosustento–, es concomitante al avance del sesgo tecnocrático en las políticas de protección, impulsado por el modelo de desarrollo. Este modelo está sobredeterminado por los dos modos predominantes de entender la desigualdad, tanto por el que la naturaliza, como por el que la somete a las reglas del desarrollo. En esta distribución nos interesa subrayar que ambos modos, de una u otra manera, responsabilizan a la familia de su condición social y, sobre todo, de sus habilidades para transformar su realidad. De ahí entonces que ante la carencia de habilidades o de disposiciones naturales, se vuelve necesario proveerlas, evitando así las “patologías sociales”.

Consecuentemente, observamos una ampliación de los procesos de especialización y profesionalización de los especialistas del circuito, llamados a ejercer ese rol señero, capaz de suministrar herramientas para que las familias lleven a cabo satisfactoriamente el papel que se espera de ellas. Como parte de las causas y consecuencias de estas transformaciones, las disciplinas históricas del Instituto –la Pediatría y el Servicio Social– expanden sus espacios de acción y sus redes estratégicas, complejizando la trama de sentidos que informa la definición de los sistemas de protección. Veremos que en conjunto, y asociadas además a las ciencias de la salud mental, estas disciplinas avanzarán en lo que se entiende como una “función educativa”, coherente con el objetivo transversal de este período: acompañar a las familias en el tránsito hacia su responsabilización, como un proceso de “adaptación mutua” con la sociedad. Paralelamente, observamos la emergencia de las Estadísticas como otra disciplina central en la definición de los problemas sociales relacionados con la infancia y sus familias. Si bien no es una

disciplina nueva en el circuito, en este período ella cobra un rol relevante en la en las posibilidades de pensar el “bienestar” desde el Instituto.

### 2.1. *La Pediatría es una ciencia social*

La incorporación de las llamadas “patologías” o “anomalías” sociales en el debate no era una costumbre novedosa para quienes formaban parte del circuito del Instituto. En un discurso titulado “El médico y sus deberes sociales”, y dictado en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires en 1919, Gregorio Aráoz Alfaro ya decía:

“El médico verdadero, el que tiene realmente alma de tal, el que se interesa en disminuir en lo posible el lote de dolor y de miseria de la sociedad en que vive, no puede prescindir de ser un sociólogo, no puede dejar de ser, hasta cierto punto, un político – en el elevado concepto que debe asignarse a la palabra política que no es, por cierto, como lo entiende la inmensa mayoría de los políticos profesionales, el arte de ocupar cargos públicos desalojando a los otros, sino la ciencia y el arte de procurar el bien público, de asegurar el reinado de la justicia y del derecho; de educar, elevar y dignificar las masas populares; de proteger al débil y al desheredado, contra la opresión y contra la desgracia, de crear, en fin, entre todas las clases sociales y entre todos los hombres, desde el más alto gobernante hasta el más humilde trabajador que vive del rudo esfuerzo de sus brazos, esa simpatía, esa compenetración de intereses, esa solidaridad de sentimientos y de aspiraciones, capaces, más que el origen y la raza, de constituir nacionalidades homogéneas, fuertes y felices”.<sup>296</sup>

Entonces, ¿cuáles son las continuidades y rupturas de esta tradición de la Pediatría que recorre desde las *distribuciones preliminares* del Instituto hasta el período que revisamos? Para responder a esta pregunta encontramos el pertinente trabajo “Nuestro aporte a la Pediatría Social”, escrito por las médicas uruguayas Helena Berazco y Fanny Suárez en 1971. Las autoras revisitan una serie de pasajes de la historia de la Pediatría, que tienen la particularidad de estar nucleados por el trabajo del Instituto. En lo que sigue, rescataremos algunos de sus trazos más relevantes, pues ellos nos permiten observar una deriva central del campo de la Pediatría Social en el circuito del Instituto.

---

<sup>296</sup> ARÁOZ ALFARO, Gregorio. *Crónicas y estampas del pasado*. Buenos Aires: El Ateneo, 1938, pp. 272-273.

Para empezar, retomemos entre estos pasajes la opinión de Rubén Gorlero –recordemos, biógrafo de Morquio– sobre la acción del Pediatra, en los años inmediatos a la creación del Instituto y durante la década de 1930:

“Morquio, cuando ya consagrado como eminente profesor de las enfermedades de los niños, se mostró además como el prototipo del pediatra integral, que aunó a su condición de clínico excelente el sentido profundo y humano que tiene la profesión, llevando hacia el terreno social aquellas situaciones que así lo requerían” (T45.N177.1971: 180).

Tal y como revisamos en el capítulo precedente, esta novedad que introdujo Morquio en la Pediatría Latinoamericana –la de establecer que los problemas de la infancia eran médica y socialmente evitables– vino a consolidar esa inquietud que compartía hace años con algunos colegas –como Aráoz–. Se trataba de los primeros esfuerzos de la Pediatría latinoamericana por buscar las causas de la enfermedad más allá del terreno al que clásicamente habían sido confiadas –el biológico–, e incorporar como variable prioritaria el llamado “entorno del niño”. Los médicos tanteaban terrenos aún desconocidos, pero en los que intuían riqueza para sus prácticas.

Siguiendo sobre el texto de Berazco y Suárez, encontramos otro pasaje significativo, esta vez extraído de un trabajo María Luisa Saldún –recordemos, por muchos años encargada de la Sección de Salud del Instituto–. Se trata de un texto titulado “Importancia de la Pediatría Social en Uruguay”, el cual Saldún presentó en uno de los Cursos de Perfeccionamiento del Instituto en 1952. Ahí ella sostiene:

“La Pediatría es el mejor campo de demostración de las causas sociales, pues la mayor parte de la patología infantil, es de origen social. El plan de estudios de la enseñanza médica, hasta ahora, sólo ha enseñado al médico a diagnosticar y tratar enfermos, sin inculcarle el sentido social de la enfermedad, ni la responsabilidad que le compete en la cooperación y en la transformación de las realidades sociales que para él no coinciden con el ideal” (T45.N177.1971: 219).

Esta idea de Saldún nos interesa pues ella da cuenta de nuevas formas de exhortación al médico a ejercer un rol social, que sobrepase su campo clínico. En este sentido, si bien incorporar los factores sociales a la gama de causales de la enfermedad había sido un giro epistemológico importante en un primer momento –y que, por cierto, estaba aún en profundización–, ahora el interés

por lo social ya debe no restringirse al ámbito clínico (de la cura), si no que debe alimentar una inquietud por la transformación social.

Dicha inquietud puede ponerse en perspectiva si retomamos otro rescate que hacen Berazco y Suárez, esta vez de las palabras de Euclides Peluffo, médico del Instituto de Clínica Pediátrica de Montevideo, pocos años más tarde que el discurso de Saldún:

“La Pediatría Social es la que enfoca el estudio de la proyección que en el campo de la medicina infantil tienen la miseria, el abandono, la ilegitimidad, el alcoholismo y todas las lacras sociales que no se resuelven en la consulta médica sino en los grandes parlamentos” (T45.N177.1971: 189).

La idea de Peluffo aquí compendia una amplia serie de trabajos que encontramos en el Boletín y que tuvieron en común estrechar aún más los espacios sugeridos para esa práctica médica en la arena política, planteando la necesidad de que los pediatras participaran de cerca en la toma de decisiones. Su presencia en “los grandes parlamentos” metaforiza el anhelo médico de ampliar sus cupos en los espacios de decisión estatal.<sup>297</sup> En general, los trabajos que encontramos en el Boletín avanzaron en este sentido.

En otro registro para nuestra reflexión, las autoras nos recuerdan la postura del médico argentino Florencio Escardó ya llegados a la década de 1960:

“Cuando decimos Pediatría Social creamos una categoría artificial. Por equívoco largamente mantenido, hemos llamado Pediatría a una rama de la Clínica. La Pediatría es social por la condición biológica del niño, no porque nosotros lo determinemos. Dicho de otro modo, si la Pediatría es Social, la culpa la tiene el niño; de que se evada de ser Social, la culpa la tienen los pediatras” (Berazco y Suárez, T45.N177.1971: 189).

El posicionamiento de Escardó nos llama la atención, no sólo por su opinión respecto la posición política del médico, sino sobre todo por el tono tajante con el que se expresa esa faceta. Quizás tan tajante como Aráoz, más de cuarenta años antes, este tipo de certezas permiten poner las prácticas en perspectiva, si consideramos los procesos de sedimentación de las capas del saber y la producción científica. Consideremos que, aún cuando, hasta aquí, la Pediatría Social es protagonista ineludible de nuestro circuito, sus

---

<sup>297</sup> Una observación sobre los dichos de Peluffo: el tono moralizante respecto del comportamiento humano entre estos trabajos se diluyó de forma poco homogénea durante nuestro período de estudio. De ahí que expresiones como “lacras sociales” no sorprendan, aún cuando las hemos visto perder su masividad varios años antes.

representantes necesitaron de varios viajes transoceánicos, horas de enseñanza y numerosas disputas antes de consolidarse. Antes de eso –de Pasteur, si se quiere–, la pertinencia de “lo social” ni siquiera era imaginada en el campo médico. Y Escardó por supuesto no es el único. Existen varios trabajos en que sus contemporáneos, con naturalidad, dan por sentadas ciertas prácticas pediátricas. Con todo, lo cierto es que, para fines de la década de 1970, la acción médico-social ya no era terreno de disputa en la región, por lo que el vigor con que se defienden sus ideas cobra otro matiz.

Así las cosas, estas y otras balizas que instalan Berazco y Suárez nos sirven para recordar el tránsito de una idea que ha recorrido casi intacta todo nuestro período de estudio: la Pediatría en el circuito delimitado por el Instituto es una ciencia social. Lo que ha variado son sus despliegues en cada momento histórico, dependiendo de las demandas de la ideología de progreso de turno, así como de la postura crítica que sus protagonistas puedan o lleguen a adoptar frente a las realidades sociales con que se encuentran en su quehacer. ¿Y cuáles son sus particularidades en el período que ahora nos convoca (1949-1979)? ¿Cómo se actualiza su rol social frente a la “complejidad de la vida moderna” que desafía a las familias? Según nuestro análisis, entre las páginas del Boletín encontramos al menos tres dimensiones que nos permiten avanzar respuestas para estas interrogantes.

En primer lugar, los factores socio-económicos que inciden en las posibilidades de “elevación de los estándares de vida” se transformaron en una variable ineludible para la construcción del caso clínico. Con esa consigna, los niveles de acceso a los servicios de salud se tornó una interrogante prioritaria. Los médicos estaban llamados a ser críticos y denunciar los casos en que la disponibilidad de servicios sanitarios no asegurasen la salud. En este sentido, y en continuidad con lo que hemos dicho respecto de las formas de concebir la desigualdad en el circuito del Instituto, se espera que los médicos “encuentren el equilibrio justo”, entre la demanda de una presencia estatal en el campo de la salud –asegurar los servicios mínimos–, y el fomento simultáneo de una conducta activa y responsable de parte de las familias para procurarse la salud.

En segundo lugar, se promueve que los médicos salgan de su lugar de exclusividad en el saber sobre la infancia y asuman un rol “abarcativo”. Esto

quiere decir que ellos no podían seguir participando de los intercambios con otras disciplinas desde un lugar “dominante”. Debían asumir, en cambio, un rol “integrador” frente a la relación “dinámica” del niño con su entorno. En este sentido, para resguardar su jerarquía dentro de los circuitos en que su voz era ley, los pediatras debieron ceder algunos espacios. Así por ejemplo, y ante la relevancia que cobra la exigencia de un trabajo conjunto de las ciencias, en vistas de hacer frente a una “sociedad cambiante”, el rol político de la Pediatría entra en un diálogo de interdependencia con otros saberes, particularmente con las ciencias sociales –digamos, Sociología, Antropología o Psicología Social<sup>298</sup>–. Si hay algo así como esa “sociedad cambiante”, ella requería de profesionales tecnocratizados, que fueran capaces de utilizar su saber científico al servicio de la política. En este caso, como dijimos, se trata de una política educativa, que busca inyectar habilidades ahí donde ellas están ausentes. En este sentido, estamos hablando de una política orientada al logro, desde un enfoque “dinámico” e “interdisciplinario”.

En tercer lugar, se esperaba que los médicos hicieran del “acercamiento a la comunidad” una prioridad. Ellos debían aprovechar las herramientas de cercanía con los niños y niñas y sus familias –conferidas por la revisión y seguimiento médico–, para participar de sus procesos educativo-sanitarios. En este sentido, de alguna manera persiste el rol consejero de los médicos, quienes debían contribuir a la producción de ciertos “ideales familiares”, así como a la instalación de normas y valores específicos en el seno de esas familias. Cabe destacar aquí otro desplazamiento, ya que este rol “menos dominante” de la Pediatría no afecta sólo sus relaciones con otras disciplinas, sino también con las familias. De este modo, se exige una relación “más tolerante” con la idiosincrasia de las familias, a las que años atrás, como hemos visto, se las tildó de “prejuiciosas” y “caprichosas”. Dicha tolerancia era sobre todo una herramienta para generar un impacto de los preceptos

---

<sup>298</sup> De un modo general, podemos entender la diferencia entre estas ciencias siguiendo el uso y la noción que tienen de ellas en el circuito del Instituto. Un ejemplo claro es la diferenciación que hace Francisco Menchaca (T44.N173.1970). Él entiende a la Sociología como la “ciencia de los hechos sociales”; a la Antropología como “ciencia de las relaciones humanas que trata de investigar la dependencia funcional entre hombre y medio, hombre y naturaleza, hombre y sociedad, hombre y civilización, hombre y hombre”; y a la Psicología Social como “el estudio de las respuestas individuales condicionadas por estímulos provenientes de situaciones sociales o colectivas”. De todas formas, volveremos sobre esta interacción de las ciencias sociales en la Sección siguiente.

médicos, que de otra forma, parecían no permear a sus destinatarios. La “empatía” con las familias se estableció, a fin de cuentas, como una nueva vía para evitar “madres reacias” y niños “en manos de curanderos”, encauzándolas de acuerdo con “ideales comunes, conocidos y aceptados” (Menchaca, T38.N151.1964).

Cabe destacar que estas nuevas demandas al médico deben transmitirse, por lo tanto, su emergencia va de la mano con una transformación en la enseñanza de la Medicina. Las clases magistrales tienden a perder su centralidad, el profesor debe trabajar con grupos, investigar temas que surjan en la comunidad, y promover la extensión universitaria para facilitar el intercambio de estudiantes y pacientes.

Esto lo había señalado el médico colombiano Jorge Bejarano, durante el discurso pronunciado en el banquete con que la Sociedad Colombiana de Pediatría y Puericultura celebró el 35º aniversario de su fundación, en 1953:

“Enseñar solamente, en nuestras escuelas de medicina, el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades infantiles, es dejar fuera de la mente humana, el alcance del destino del niño, es olvidar el mundo de factores que gravitan sobre su futuro y su salud. La pediatría deberá pues, derivar también hacia los hechos sociales, familiares y económicos que condicionan la existencia del niño. Y lo más importante es que esto se clave a fuego en nuestros estudiantes. No es solamente la pediatría la que constituye el pilar de esta ciencia del hombre. Lo es, igualmente, la puericultura, que aunque nos sorprenda, es ignorada por médicos y pueblo, aunque sin embargo, viene a ser eje y fundamento de la pediatría” (T27.N4.1953: 421-422).

Diez años después lo planteaba el médico argentino Francisco Menchaca, entonces consultor en Pediatría Social para el Ministerio de Bienestar Social, en su trabajo sobre los aspectos socioculturales de la asistencia a la infancia.

“Cada día son mayores los argumentos que se ofrecen para modificar la postura tan anacrónica de esas Escuelas que pretenden producir profesionales para trabajar en un mundo utópico en que los enfermos y los médicos transcurrimos en la blanca torre de marfil de nuestras salas hospitalarias, sin percibir suficientemente el fluir de la vida en sociedad de la cual, queramos o no, formamos parte solidaria” (T38.N151.1964: 415).

Una década más tarde lo retomaron también Berazco y Suárez, planteando la necesidad de promover en las Escuelas de Medicina una disminución de las asimetrías médico-paciente o médico-estudiante.

“El fin de la Pediatría Social es la protección de la salud de los niños de una comunidad. En este concepto de protección está involucrado el de prevención, de readaptación, de terapéutica curativa. Bien lo saben los médicos y bien deben saberlo todos los jóvenes que con ellos se formen. Se valdrá para ello de un conjunto de herramientas que le hablan del contexto social sobre el cual debe actuar. Tiene siempre esta íntima relación con la educación, la coordinación institucional y las reglamentaciones legislativas en relación con el menor. Se acerca por lo tanto al concepto de Salud Pública aplicado a la población infantil, siempre pasando por los carriles de la realidad, una realidad social que determina su quehacer, cuya ausencia en el diagnóstico y la enseñanza resta potencia a ese quehacer” (Berazco y Suárez, T45.N177.1971: 177).

Como vemos, el rol político del médico queda también institucionalizado en la formación, tiñendo de manera amplia ese nicho de la tradición médica que, como sabemos, tanto se ha protegido y valorado.

Quisiéramos abonar ahora al diálogo que la Pediatría Social debe establecer con otras disciplinas protagonistas en este período, como es su dupla histórica, el Servicio Social, pero además las ciencias de la Salud Mental. En conjunto, la “función educativa” de la dupla médico-social, encuentra una alianza con las disciplinas psi, y avanza más claramente en el objetivo transversal de este período: acompañar a las familias en el tránsito hacia su responsabilización, como un proceso de “adaptación mutua” con la sociedad.

## *2.2. Revaloración de las ciencias de lo social y la presencia del campo de la salud mental*

Las transformaciones que acabamos de describir en el campo de la Pediatría Social nucleado por el Instituto, son concomitantes a una serie de cambios en la tradición metodológica y de acción de su disciplina históricamente aliada: el Servicio Social. Pensemos que el cambio social que se consideraba necesario para elevar el nivel de vida de la población, se entendía como dependiente de la “introducción de nuevos contenidos en la vida del grupo”, cuya tarea está directamente inscrita en el campo de acción de las trabajadoras sociales.

Si bien ellas siguieron sosteniendo como técnica fundamental el estudio de casos, tal y como lo hemos observado en los períodos anteriores, a partir de la década de 1950 comienza a ganar terreno la intervención en grupos, con énfasis en la comunidad. Este enfoque retoma metodologías que, como habíamos visto para el primer período de esta investigación, se desarrollaron

en relación con el *Settlement Movement* desde principios del siglo XIX y hasta la década de 1920, para promover un intercambio directo y más horizontal entre los agentes estatales y las poblaciones vulnerables.<sup>299</sup> La revitalización de esta metodología se expande en el período que revisamos de una manera bastante paradójica, pues intenta desligarse de juicios tradicionalmente moralistas sobre la pobreza –procurando una mayor amplitud en la comprensión de sus causas–, pero al mismo tiempo naturaliza las características de lo que socialmente se consideraba como una vida de grupo “deseable” u “ordenada”.

En todo caso, lo que se promueve es sobre todo un distanciamiento de las formas anteriores que habían limitado la acción social a la ayuda material, sin un “estudio profundo” de las causas que originan los problemas que se buscan resolver. Como es de esperar, en este período, esa profundidad estará signada por el modelo de desarrollo. Desde la perspectiva del colaborador uruguayo Edmundo Salgueiro, en su trabajo sobre la Unidad Metodológica del Servicio Social en Uruguay, los iniciadores de este nuevo énfasis

“se esforzaron, aunque por diferentes medios y movidos por ideas distintas, en ayudar al individuo mediante la comprensión de su personalidad en su medio social. No lucharon solamente para saber cómo aliviar la pobreza material, sino también cómo liberar lo suficientemente a los hombres del peso de su circunstancia, de modo que pudieran aceptar una mayor responsabilidad para orientar sus existencias individuales y contribuir al bienestar de la comunidad en que vivían” (T45.N177.1971: 258).

Las palabras de Salgueiro son bastante representativas de un espíritu generalizado respecto de lo que se entendió como “nuevos contenidos” a introducir en la comunidad: la necesidad de adaptarse económica y socialmente, para soportar lo mejor posible el peso de las circunstancias, así como la necesidad de ser responsable e integrarse adecuadamente en la comunidad. Así lo plantea de manera explícita Léa de Oliveira Gonçalves –estudiante de Servicio Social, ganadora del “Concurso Elisabeth S. Enochs”– en el XIV CPN (Santiago, 1973).

---

<sup>299</sup> Recordemos que este movimiento se definía por la creación de centros abiertos, ubicados principalmente en barrios pobres y altamente poblados de las ciudades industriales, donde los promotores voluntarios de la reforma social podían instalarse como residentes, y así procuraban proveer servicios sociales y educación con una consideración prioritaria del propio contexto.

“Lo regular, lo normal, es que el individuo se adapte a su medio y que provea sus necesidades y las de su familia. Tener necesidad de una ayuda cualquiera para cumplir tales deberes significa lo ‘ANORMAL’, lo irregular. Explicada de esta forma la oposición entre los dos polos es la expresión manifiesta de la simplicidad de las estructuras sociales existentes, en la cual la necesidad actual de cada uno de arreglarse por sí mismo, es transformada en virtud de la ‘responsabilidad de cada uno para consigo mismo’” (T47.N187.1973: 506).

Con ello, si bien observamos una reestructuración de las prácticas del Servicio Social, ellas están aún vectorizadas por la idea de “ajuste”, “adaptación”, “evitar la desviación”, pero no desde una perspectiva represiva sino conciliadora, que busca fomentar una “adaptación mutua” entre las familias y la sociedad. Se propone entonces considerar a la comunidad no como una “estructura” sino como un “proceso” dependiente de los deseos y propósitos de quienes la componen, en una interacción “continua y dinámica”. En el mismo gesto, emerge la necesidad de conocer esos deseos y propósitos, y sobre todo de encauzarlos de acuerdo con ideales comunes conocidos y aceptados. El objetivo primario es asistir a las personas y a los grupos en la canalización de “su deseo inherente” de perfeccionar el medio en que viven, estimulando el “esfuerzo cooperativo”, orientando y promoviendo la organización de esos esfuerzos en el sentido de objetivos relacionados con el bienestar general. En función de ello, había que preparar al individuo para un nuevo sistema de relaciones interpersonales. Por lo tanto, es necesario promover valores, desarrollar un “espíritu solidario” y “de participación responsable”, fomentar un “deseo de superación”.

La introducción de esa reciprocidad en la ecuación tendrá como efecto el despliegue de técnicas más finas que las que hemos revisado hasta aquí, y que se caracterizan en este período por interpelar el campo de *lo social* desde las disciplinas consolidadas en el ámbito de la Salud Mental, como serían la psicología o la psiquiatría (las disciplinas psi). Lo interesante es que esto no se refleja para nada en un aumento de los psicólogos o los psiquiatras en el circuito, lo que permean, en cambio, son sus teorías.<sup>300</sup>

Tomando la perspectiva de Valeria Llobet, entendemos que el poder que se confirió entonces a estos preceptos radica en su capacidad de organizar,

---

<sup>300</sup> Esto lo muestran nuestros datos con elocuencia, ver Tabla 7 en Anexos, p. 310.

simplificar y racionalizar los dominios de la individualidad humana.<sup>301</sup> Las teorías psi juegan un papel central en la racionalidad y técnicas de gobierno, centradas en saberes, formas de autoridad, y clases de legitimaciones que distribuyen la pretensión de ejercer autoridad sobre la conducta humana. Como vemos, su presencia en el circuito del Instituto abona a la configuración de *tecnologías civilizatorias* a través del gobierno de las capacidades, competencias y deseos de los sujetos.

En el contexto que revisamos, estas ideas participaron muy particularmente en la cristalización de una nueva variable a considerar: la personalidad. Ella aparece con claridad en este período como un objeto de estudio e intervención. Resumiendo una idea transversal de este período, Lélia Lhérisson –Inspectora de la Escuela Nacional de Institutrices de Puerto Príncipe– afirma que las intervenciones psicosociales deben desarrollar una personalidad orientada hacia “un objetivo ideal, patriótico y moral” (T30.N3.1956). Desde otro registro, José Achard, encargado de la Unidad de Estudios Jurídico-Sociales del Instituto, plantea lo siguiente:

“Para asegurar pues, el mantenimiento de la civilización y progreso, es indispensable conseguir que todos los seres humanos tengan, en el período adecuado de su vida, la correspondiente formación de su personalidad” (T28.N4.1954: 492).

En 1950, la v Conferencia de la Casa Blanca sobre Infancia y Juventud<sup>302</sup> estuvo centrada en la promoción de “una sana personalidad en el niño”. El Instituto envió a un representante para la ocasión.<sup>303</sup> La Conferencia contó con la participación de un gran número de técnicos y especialistas –maestros,

---

<sup>301</sup> LLOBET, Valeria. “Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico”, en *Actas XXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Recife, 2011.

<sup>302</sup> Se celebra cada diez años. La primera fue en 1909 y se trató de los niños “en situación irregular” en EEUU, donde el ambiente familiar fue defendido como el más propicio para el normal desarrollo emocional, físico y mental del niño. La segunda y la tercera fueron en 1919 y 1930 respectivamente, y trataron de aspectos económicos y sociales que repercutían sobre el bienestar del niño. La cuarta fue en 1940, y se centró en los principios de Libertad y Dignidad. A pesar de su alcance nacional, se considera que esta Conferencia tiene influencia en los demás países en la medida que genera un diálogo masivo. Sin ir más lejos, la última contó con la participación de 6.000 personas.

<sup>303</sup> El Instituto fue expresamente invitado para hacerse representar; no siéndole posible concurrir personalmente, el Director General, se designó como delegado observador al doctor Manuel Salcedo, representante de Perú, quien entonces se encontraba en Nueva York desempeñando un cargo técnico en UNICEF. El material con que contamos es el informe redactado por este delegado (Salcedo, T25.N1.1951)

médicos, economistas, trabajadores sociales, demógrafos–, y con la colaboración de múltiples representantes de organizaciones –públicas, privadas y religiosas– que intentaron generar distintos énfasis para los problemas que la infancia y la juventud confrontan. Si por lo general estas Conferencias habían tenido en cuenta los factores básicos para el bienestar infantil (alimento, habitación, cuidado médico, redes institucionales), la de 1950 pone acento en la necesidad de promover una “personalidad sana”. Para ello trabaja distintas temáticas: el significado de “personalidad”; el estado presente del conocimiento sobre personalidad; el desarrollo de una sana personalidad; la influencia de características congénitas; las condiciones físicas y el desarrollo de la personalidad; la influencia de las relaciones padre-hijo; los factores económicos; los efectos del prejuicio y la discriminación; la religión como una ayuda de la sana personalidad; la influencia en la conducta de las instituciones sociales; la educación para la paternidad y vida familiar; las cortes juveniles y los servicios para delincuentes. Las conclusiones de esta reunión son significativas en la medida que sientan un antecedente para la articulación que se establecerá luego entre las Ciencias Sociales, la Pediatría y las ciencias de la Salud Mental, especialmente en relación con uno de los objetivos transversales del período: promover el desarrollo de una personalidad sana en niños y jóvenes, preparándolos para mirar el mundo “constructiva y realistamente”, es decir, resilientes frente a las dificultades socio-económicas, esforzados y entusiastas para transformar su propia realidad.

Cabe destacar que las herramientas fundamentales para crear este *dispositivo de formación de la personalidad* fueron los emergentes estudios psi en el campo del desarrollo infantil.<sup>304</sup> Entre estos estudios, las teorías del apego tiene una particular repercusión en el circuito instalado por el Instituto. Estas teorías se caracterizaron por el acento puesto en los lazos afectivos tempranos, bajo el supuesto de que el aparato psíquico se estructura de acuerdo a la

---

<sup>304</sup> Esto es, psicoanalíticas, sistémicas, socioculturales, psicosociales, del aprendizaje o de condicionamiento.

calidad de esos primeros lazos.<sup>305</sup> Como señalan los psicólogos Julio Marcos y Elsa Muller:

“Cuando se compromete la relación afectiva madre-hijo del recién nacido y del niño de pocos meses en su aspecto íntimo de calor, cariño, cuidados físicos y sobre todo afectivos, pueden surgir entonces importantes perturbaciones emocionales del pequeño niño, que desembocan más tarde en cuadros mentales. (...) Si esta relación materno-filial, que Morquio llamaba el binomio madre-hijo, fracasa parcial o totalmente, surgen entonces problemas de menor a mayor entidad que John Bowlby llama ‘privación maternal’” (T35.N2.1961: 70).

De este modo, se expande una alerta respecto de los peligros que representa para la salud mental la privación del afecto materno en los primeros años de vida. De hecho, en versiones más radicales como la de Sanguinetti (T29.N4.1955) –bastante reiterada en este circuito– se llega a asumir una causalidad lineal, según la cual la falta de afecto en la temprana infancia tendrá como resultado individuos “rebeldes”, “indisciplinados”, “inadaptados”. La privación generaría “frustración”, “ansiedad”, “hostilidad”, “cuadros depresivos”, “culpabilidad”: justamente, todo lo que pretende evitarse en vistas de una sociedad conforme e integrada. La alarma fue expansiva y los usos explicativos extremos de estos términos llegaron a establecer una concatenación lineal de etapas. En esta concatenación, las *infancias necesitadas de protección* verían menoscabada su salud mental con demasiada frecuencia y, por lo tanto, serían adultos “asociales”, “inmaduros emocionalmente” y con dificultades para “generar hogares saludables”. En este sentido, esta relación de causalidad tendió a cristalizar un supuesto ciclo que afecta sólo a algunos sectores de la población: los sectores pobres, en los cuales se perpetuarían generacionalmente estos patrones. Esta idea es importante de retener para el capítulo siguiente, donde veremos cómo la preocupación por la transmisión generacional de los patrones “anormales” es una temática central.

---

<sup>305</sup> En este punto son cruciales en el circuito del Instituto los aportes del psiquiatra inglés John Bowlby (1907-1990). Su hipótesis sobre el “Síndrome de carencia de cuidados maternos” se transforma en una premisa casi indiscutida para una parte importante de los colaboradores del Boletín. Esta hipótesis fue planteada en el contexto de la II Guerra Mundial, específicamente en relación con las preocupaciones suscitadas por la separación y otras alteraciones de la relación entre los bebés y sus figuras de cuidado durante el conflicto. El texto de Bowlby “Cuidados maternos e higiene mental”, publicado en 1951 bajo auspicio de la Organización Mundial de la Salud, es bastante controvertido y criticado por su rigor científico. Si bien fue duramente criticado por psicoanalistas y feministas, el texto de Bowlby sentó las bases para la producción de su teoría del apego, de gran influencia posterior en la Psicología del Desarrollo y, como decíamos, en el circuito del Instituto.

Coherentemente, una de las repercusiones de esta tendencia es la *psicologización de la crianza*.<sup>306</sup> De esta manera, la maternidad –que, hemos visto, se estructura como función social– ya no sólo tiene que ver con el cuidado del cuerpo y la sobrevivencia del niño, sino que ahora también determina su adaptación al medio. Por lo demás, tal y como ocurrió con la emergencia de la Puericultura en los períodos anteriores, la idea de instinto maternal está siempre en tela de juicio cuando su condición “automática y natural” entra en confrontación con la demanda social de instrucción para el ejercicio de la función materna. Bajo el alero del apego y de su exigencia de un afecto temprano y sostenido, las madres sumaron otra responsabilidad, cuya defensa estuvo en boga en las páginas del Boletín, como lo muestra la siguiente declaración de Alfredo Alambarri –Presidente y Director General del Consejo del Niño de Uruguay– y Alberto Pérez –Director Interino de la División Primera Infancia uruguaya–.

“El afecto materno ha asumido pues un rol preponderante en la salud mental del niño, prólogo obligado de la adaptación del adulto al medio social que lo rodea. Procediendo siempre a favor del niño y subsiguientemente de la sociedad y en la calidad de vida del adulto potencial que todo niño significa, creemos, sinceramente, que el interés del niño en ningún caso debe ser sacrificado al interés posesivo de la madre cuya vocación de maternidad se vea claudicante” (T31.N3.1957: 294).

La *psicologización de la crianza* finalmente establece una relación entre calidad de vida, formación y responsabilidad. Esta cuestión se aprecia con claridad en el trabajo de José Renán, “Salud integral y medicina comunitaria en áreas subdesarrolladas”:

“El mejoramiento de los estándares de vida y de instrucción de la población, hace a los individuos y a los grupos sociales CAPACES DE ASUMIR LA RESPONSABILIDAD DE SU EXISTENCIA. (...). Dentro de los nuevos contextos sociales, el sentido de comunidad tiene una nueva dimensión en los últimos decenios. La salud se transforma en una acción de los individuos y de las comunidades cada día más conscientes de su responsabilidad y autonomía. Los profesionales y los organismos del sistema de salud deben progresivamente asumir el rol de consejeros de soporte” (T52.N205.1978: 182 \*énfasis del autor).

---

<sup>306</sup> El término “psicologización” lo tomamos de ROSE, Nikolas. *Governing the Soul. The shaping of the private self*. Londres: Free Association Books, 1999. Este término alude a una utilización exclusiva de los saberes psicológicos como marco interpretativo del comportamiento humano.

El planteamiento de Renán resume bien lo hasta aquí expuesto, y abre la puerta para incluir en nuestro análisis a la Estadística, otra disciplina que en este período cobra relevancia en la problematización de la infancia pobre y su protección. En este marco, las familias deben asumir una actitud responsable respecto de sí mismas, mientras que las instancias de protección –los agentes y las instituciones– deben prestarle herramientas para el ejercicio de su autonomía. Todo esto, con el fin de “elevar sus estándares de vida”. Dichos estándares son, a fin de cuentas, reflejos desarrollistas del bienestar y, por lo mismo, han de ser cuantificables. Estos estándares se observan en el acceso a bienes y servicios, y se clasifican en categorías mesurables: salud, nutrición, educación, condiciones laborales, situación de empleo, capacidad de consumo y ahorro, transporte, vivienda, vestimenta, recreación, seguridad social, libertad. De este proceso de reducción a cifras de la escurridiza idea de bienestar se tratan las páginas que revisaremos a continuación.

### *2.3. Las estadísticas y la generación de nuevos datos fundamentales*

“La más ajustada definición de la libertad del hombre es, a nuestro juicio, aquella que exige para él las llamadas cuatro libertades, a fin de que no sufra ni la enfermedad, ni la ignorancia, ni la pobreza, ni el temor. Pero, como es fácil comprender, la definición de estos cuatro flagelos de la Humanidad, su localización y medida constituye un requisito previo para cualquier acción tendiente a exterminarlos. Todo programa, nacional o internacional, que pretenda asegurar los derechos fundamentales del hombre, se basa pues en informaciones que directa o indirectamente se refieren a estos cuatro grandes capítulos de la lucha de las sociedades por subsistir. La Estadística constituye un método objetivo inevitable en tales evaluaciones, y de ahí su importancia y su responsabilidad en la solución de los grandes problemas de la época” (Schellenberg, T34.N3.1960: 296).

Estas son palabras de Menazei Schellenberg, miembro titular del Instituto Interamericano de Estadísticas (IIE). Para él, el contexto histórico obligaba una definición, localización y medición de los problemas sociales basadas en la generación de datos estadísticos que permitieran conocer efectivamente las realidades que se pretendía transformar.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> Entendamos que esos datos son aquellos que emergen del conjunto formado por la presentación, registro y análisis de datos cuantitativos, bajo la forma de series, índices, modelos econométricos, disponibles en bancos de datos. Ver: DESROSIÈRES, Alain. “Historiciser l’action publique: l’État, le marché et les statistiques”, en LABORIER, Pascale & TROM, Dany (eds.). *Historicités de l’action publique*. París: PUF, 2003, pp. 207-221.

Sus dichos emergen en el escenario de la segunda posguerra, que había promovido importantes modificaciones en las estructuras y funciones de los sistemas estadísticos nacionales. Si bien hablamos de un campo transnacionalizado desde el siglo XIX, en el período que revisamos toma un carácter particular debido al aumento de la circulación de clasificaciones internacionales, de manuales técnicos y de reglas procedimentales. A esto se suma la influencia de aquellos organismos internacionales que venían tejiendo una red entre las instituciones de estadística de los diferentes Estados, con propósitos de uniformización y comparación. El Instituto buscó participar activamente de esa red. Si bien ese fomento de las estadísticas en la región fue presentado como un proceso progresivo, ineludible y uniforme, casi sin conexión con la evolución de las doctrinas y prácticas estatales, sabemos bien que no se trata meramente de una herramienta técnica que abastece de una validación empírica a las investigaciones económicas y a sus usos políticos, ni de un instrumento subordinado o ahistórico.<sup>308</sup> De ahí que sea necesario contextualizar sus prácticas en el terreno que nos ocupa.

En ese sentido, debemos recordar que la región atravesaba un período en que los Estados estaban preocupados por captar fondos norteamericanos provenientes de los programas de la Alianza para el Progreso. Para ello, como ya hemos dicho, debían incorporar necesariamente técnicas de programación económica y sus instrumentos de diagnóstico asociados. De hecho, no es casualidad que aquellos “flagelos” de los que habla Schellenberg se condigan directamente con las variables que la Alianza para el Progreso había puesto en primera línea de su cruzada por mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región –la enfermedad, la ignorancia, la pobreza, el temor–. Dicho sea de paso, esto también coincide con el espíritu de las llamadas Décadas del Desarrollo de la ONU. Lo cierto es que, a partir de estas conceptualizaciones, se gatilló un proceso de definición, localización y medición de categorías, convertidas luego en indicadores que guiaron las políticas sociales.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> DANIEL, Claudia. “Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista. Notas para su estudio”, en *X Jornadas de sociología de la UBA*, 1 a 6 de julio, 2013.

<sup>309</sup> Sobre este proceso es interesante el trabajo de Sally Engle Merry, quien problematiza el desarrollo de las estadísticas y destaca su papel central en el reemplazo del debate político por la experticia técnica. Ver: ENGLE MERRY, Sally. “Measuring the world. Indicators, human rights, and global governance”, en *Current Anthropology*, vol. 52, n° 3, 2011, pp. 383-395.

En el marco de la celebración del 20<sup>o</sup> Aniversario del IIE, en 1960, encontramos en el Boletín una serie de discursos publicados con el fin de contribuir al conocimiento y divulgación de la obra de este otro Organismo Especializado de la OEA.<sup>310</sup> Fundado en Washington en 1940, a raíz del VIII Congreso Científico Americano, desde entonces se encarga de las estadísticas económicas, industriales y comerciales, vitales y sanitarias, demográficas y sociales, de educación y cultura de la región, además de fomentar la educación estadística, su entrenamiento, la traducción y la coordinación de acciones.

Unos años antes, este tipo de acciones del IIE ya se habían transformado en un referente para el Instituto. En efecto, su Departamento de Estadística mucho le debe al modelo del IIE. Este Departamento se crea en 1957 y su Director, Adolfo Morales, es también Vice-Presidente del Comité Ejecutivo del IIE.<sup>311</sup> Un trabajo relevante que podemos tomar como ejemplo del quehacer de este Departamento, fue la sistematización de las cifras aprobadas por las autoridades de cada Estado americano, produciendo una actualización de las estadísticas básicas –natalidad y mortalidad– para el estudio de los problemas de la minoridad en el período 1960-1970.<sup>312</sup>

En ese proceso se pusieron en valor los avances que los Estados americanos habían logrado en su legitimidad como órgano responsable de impulsar y planear el desarrollo. Si hasta aquí sus registros habían sido más bien deficientes, durante este período, la medición sistemática del mundo social se volvió una necesidad exigida, pues ella pasó a formar parte crucial del nuevo modelo de desarrollo. El imperativo de construir indicadores sociales –a la manera de las mediciones ya estandarizadas de la economía, como el producto bruto– se instaló con ello como un principio de orientación estatal. Este *imperativo socio-estadístico* –cuyas profundizaciones conoceremos en el capítulo siguiente– promovió una creciente profesionalización, caracterizada

---

<sup>310</sup> Estos Discursos son específicamente los de Víctor Escardó y Anaya, Adolfo Morales y Menazei Schellenberg (T34.N3.1960).

<sup>311</sup> Como medida concomitante a la emergencia del Departamento de Estadística, el XI CPN (Bogotá, 1959) tuvo por primera vez una Sección de Estadísticas dedicada al tema general –en ese caso fue el abandono del niño–.

<sup>312</sup> El Boletín será el espacio de publicación de los resultados de este estudio, pues se pensaba que tenía más alcance que las fuentes locales. Las cifras presentadas corresponden a: Canadá, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (T46.N181.1972); Argentina, Barbados, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Trinidad y Tobago y Uruguay (T46.N182.1972); Guyana, Honduras y Jamaica (T46.N183.1972; Brasil), Costa Rica, Haití y Nicaragua (T47.N184.1973a).

por una impronta científicista que vino a disputarle el terreno de las problemáticas sociales a los discursos morales y políticos.

En concordancia con este impulso, el Instituto fomentó con especial interés la creación y consolidación de *aparatos estadísticos nacionales*.<sup>313</sup> A fin de cuentas, dichos aparatos eran una herramienta central dentro de esta concepción ampliamente compartida en el circuito del Instituto sobre el papel fundamental del Estado en el ordenamiento del desarrollo económico de los países periféricos. En América Latina esta concepción actuaba como telón de fondo, mientras que las herramientas técnicas aportaban la posibilidad de que su encauzamiento se hiciera sobre bases científicas y “puramente” racionales.<sup>314</sup> Dicho esto, debemos retener la idea de que la emergencia del uso de indicadores en el campo del Instituto, incluyó dos factores fundamentales, que bien ha descrito Sally Engle Merry: el *efecto de conocimiento* y el *efecto de gobierno*.<sup>315</sup> El primer efecto considera que las medidas numéricas producen un mundo conocible, pero descontextualizado y ahistórico, mientras que el segundo considera la necesidad de contabilizar –por lo tanto, recortar y clasificar– a la población para poder ejercer gobierno. Desde este enfoque, podremos leer el desplazamiento que se opera en el próximo capítulo, donde conoceremos las derivas del modelo estadístico en el marco de las producciones nucleadas por el Boletín del Instituto.

---

<sup>313</sup> Entendemos ese “aparato estadístico nacional” como el conjunto de instituciones, herramientas, saberes y agentes especializados que componen el dispositivo técnico-burocrático de contabilidad social y registro sistematizado de datos, y que opera con una doble tarea: político-institucional (legislación, inscripción institucional, legitimación política) y estadística (regularización de la práctica censal, vinculación internacional, profesionalización). Ver: DANIEL, Claudia. “El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968)”, en *Illapa. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, n° 5, 2009, pp. 151-173.

<sup>314</sup> Un desarrollo sobre estas ideas para el caso argentino, se encuentra en el siguiente trabajo: DANIEL, Claudia. “Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista”. *Op. cit.*

<sup>315</sup> ENGLE MERRY, Sally. *Op. cit.*

### **3. Tecnologías de educación para la responsabilidad: nuevos horizontes de *lo regular***

“La regulación de la familia es un factor de estabilización y organización fundamental que, como grupo base, sirve de apoyo a una política de desarrollo económico social”  
(Achard & Sajón, T39.N155.1965: 662-663).

La *tradición familiarista* de los períodos que ya hemos revisado viene sosteniendo un imaginario que concibe a la familia como una institución “primordial”, “natural” y “básica” para la sociedad. Estas clasificaciones responden a una concepción de la familia como fundamento de intereses colectivos y comunes, ampliamente homogéneos, universales y naturales. En todo caso, pareciera que las leyes propias por las que se rige esta configuración no funcionaban tan natural y espontáneamente como lo previsto, puesto que se hacía necesario el despliegue de una serie de medidas para defenderla, apuntalándola cuando se resquebrajaba respecto de los ideales. Así lo sugiere, por ejemplo, al inaugurar este período, la urgencia transmitida por Hersilia Camacho de Cadena (T26.N4.1952), en cuanto a ayudar a la familia cuando atraviesa “un período de desfallecimiento”; o las declaraciones de Inés Pedrasa de Leiva (T26.N4.1952), para quien los mayores esfuerzos del Servicio Social deben siempre “procurar su afianzamiento”; o las ideas de Evangelista Pérez del Castillo, que propone “crear una mística familiar” y cercar a la institución de “un cinturón de seguridad” (T24.N2.1950).

Como hemos visto para el período anterior, tales medidas se canalizaron en una serie de esfuerzos que confluyen en la creación de una necesidad: la familia saludable y legítima. En ese entonces, y también en este período, los lineamientos que rigen al Instituto y las propuestas teórico-prácticas que él centraliza, participan de la producción de ciertos ideales familiares, así como de la instalación naturalizada de normas y valores específicos en el seno de esas familias.

En este período, diversos trabajos que encontramos en el Boletín nos permiten identificar un desplazamiento en el campo de la *Educación Sanitaria* que hemos revisado. El foco de atención ya no está puesto

únicamente en el individuo, sino ahora en la familia. Ella es la unidad primaria de la vida –de la salud y la enfermedad– y, en definitiva, del bienestar. Pero como bien retrata el médico brasileño Luis Manzini (T28.N1.1954), el bienestar no era “un regalo de los dioses” sino un estado del cual las familias podrían gozar en la medida que estuvieran preparadas para recibirlo y se esforzaran por obtenerlo y conservarlo. La premisa es que una vez que el individuo fuera responsable de su propia salud, lo sería también por la de su grupo. En este sentido, el desplazamiento va desde la *Educación Sanitaria* a una *Educación para la Salud*.

La nueva función de educación social ligada a la salud y que recae en las familias, es un problema en construcción por parte de una serie de actores que articularon nuevas demandas de activación al grupo social. Una de las transformaciones fundamentales que opera en este circuito –y que se desprende de los planteos sobre personalidad y adaptación que revisamos en la Sección anterior– es la emergencia de un nuevo rol de la familia: la “socialización” de niños, niñas y adolescentes. Así, si en los períodos anteriores se trató de una preocupación por la construcción del “binomio madre-hijo” o de la “conciencia sanitaria” y las tecnologías de legitimidad, ahora se trata de revalorizar la familia como primer espacio de socialización. Como bien lo resume una Editorial del Boletín hacia finales de este período:

“La experiencia recogida enseña que la familia es en nuestra América el agente social más poderoso que plasma y condiciona al niño. Es a través de la familia que el niño se incorpora con entusiasmo en las comunidades y entra en relación con un medio geográfico, cultural, económico y social, árido para la gran mayoría en promesas y posibilidades. Como resultado de esa experiencia, el cuidado de la salud de la unidad familiar, considerada en el contexto de sus interrelaciones con la comunidad y el medio ambiente, se ha convertido en la estrategia básica para asegurar una personalidad sana en el niño y como su producto inevitable, una socialización satisfactoria” (RdB, T49.N195.1975: 416).

Así problematizados, los procesos de socialización sitúan a la familia como garante de tres operaciones simultáneas: la “formación de la personalidad” de niños y niñas; su “socialización primaria” –esto es, prepararlos para su inclusión en otras instituciones y en el sistema social en general–; y el desarrollo en ellos de un “sentimiento de pertenencia” en la sociedad –es decir, la identificación con un grupo y el impulso para formar otros nuevos en

el futuro—. Así lo plantean Rafael Sajón y José Achard, como sabemos, dos representantes significativos del Instituto:

“La familia es la institución social que sirve de instrumento a la sociedad para llevar a cabo ciertas funciones generales como son la procreación, la socialización primaria y el mantenimiento de motivación para la participación en la sociedad; igualmente realiza funciones específicas como por ejemplo proveer las bases para la formación de la personalidad y la asignación de status para sus miembros como individuos. La familia ha dejado de asumir ciertas funciones tales como las relacionadas con aspectos económicos, religiosos y de educación formal, las cuales se han ido diferenciando, siendo absorbidas por otras instituciones ya existentes o dando lugar al establecimiento de nuevos sistemas” (T44.N175.1970: 457).<sup>316</sup>

Según este enfoque, la familia no es sólo un grupo de procreación y sobrevivencia, tampoco una mera unidad moral, depositaria y detentora del honor de sus miembros. La familia es, sobre todo, un *núcleo pedagógico*, pues en ella se aprenden los patrones –pensamientos, sentimientos, actitudes– de la vida individual para la vida social. En definitiva, es en la familia donde niños y niñas adquieren las aptitudes necesarias para “producir y reproducir exitosamente” la comunidad. Entonces, la función social de la familia se erige como un nuevo argumento para las lecturas familiaristas del Instituto, como vemos, un argumento que se robustece y encuentra (a la vez que produce) sistemáticamente nuevos enclaves de naturalización.

En un ejercicio de *adecuación circular*, del que ya nos había advertido Remi Lenoir<sup>317</sup>, cuando a la familia se le concede este poder –el rol central en la reproducción de la sociedad–, es menester del modelo asegurar su sostenimiento. Tal y como bien lo esquematizan Sajón y Achard:

“En síntesis, para conseguir la cohesión social, la función de la familia persigue el mantenimiento de su propia constitución y continuidad como institución social. Es nuestro ineludible trabajo hacer que ese ejercicio ocurra efectiva y eficientemente” (T44.N175.1970: 458).

---

<sup>316</sup> Esta cita se repite casi íntegramente en la Nota Editorial (T48.N190.1974: 333): “La familia como institución social sirve de instrumento a la sociedad para llevar a cabo ciertas misiones generales como son la procreación, la socialización primaria y el mantenimiento de motivación para la participación en la sociedad; igualmente realiza funciones específicas de naturaleza educativa y para proveer las bases para la formación de la personalidad y la asignación de status para sus miembros como individuos. La familia en la sociedad actual ha dejado de asumir ciertas funciones tales como las relacionadas con aspectos económicos, religiosos y de educación formal, las cuales se han ido diferenciando, siendo absorbidas por otras instituciones ya existentes o dando lugar al establecimiento de nuevos sistemas”.

<sup>317</sup> LENOIR, Rémi. *Généalogie de la morale familiale*. París: Éditions du Seuil, 2003.

En el mismo sentido, la política familiar se instaló en el circuito del Instituto como un conjunto de nociones teórico-prácticas y de objetivos a perseguir, con determinados medios, por el poder del Estado. Como lo define un asiduo colaborador uruguayo del Boletín, Adolfo Gelsi:

“En otros términos, un programa comprensivo, coherente, de conjunto, acerca de lo que ha de hacerse por el Estado, sus órganos y, eventualmente, otros organismos sociales, para la familia, para lograr algo para ella” (T45.N178.1971: 422).

Según el modelo del que dimos cuenta en la sección anterior, lo que se espera de las familias es que ellas sean capaces de “ser productivas” y de “incorporarse” al proceso de desarrollo. En definitiva, integrarse y “poder disfrutar de los beneficios del desarrollo” fue, en este período, sinónimo de *lo regular*.

Ahora bien, una serie de estrategias para apuntalar la función socializadora de la familia, circularon en los boletines del Instituto en este período. En general, ellas plantearon que la familia debía ser capacitada y, por tanto, atravesar una serie de procesos educativos. El objetivo era que las familias pudieran pasar “de la ignorancia a la sensibilización”, “informarse”, “tomar parte activa”, “llenarse de entusiasmo”, “comprometerse”, “participar”, “colaborar”, “generar sentimientos de vinculación”. Este denominado “cambio de mentalidad” se concibe, sin rodeos, como una herramienta contra el “subdesarrollo”. Sin ir más lejos, Marcio Junqueira, Profesor de Pediatría de la Universidad de Brasilia, llama a estas estrategias directamente “educación para el desarrollo” (T49.N192.1975).

Nosotros hemos agrupado dichas estrategias en la categoría de *tecnologías de educación para la responsabilidad*.<sup>318</sup> Entre ellas, identificamos tres que aparecen con particular fuerza entre las páginas del Boletín en este período y que, en conjunto, son buenos ejemplos de la gama de medidas desplegadas desde el circuito del Instituto con el fin de administrar la esfera de *lo regular*. Estas tecnologías son: la educación para padres, la educación para la

---

<sup>318</sup> El término “educación para la responsabilidad” circula recurrentemente a partir de la década de 1960 en los trabajos contenidos en el Boletín del Instituto. Lo encontramos por primera vez en la sistematización hecha por Escardó y Anaya de la X Asamblea de Delegados de la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza (CMOPE), celebrada en Nueva Delhi, en 1961 (Escardó y Anaya, T35.N2.1961).

sexualidad y la educación de las prácticas alimentarias. Como veremos a continuación, cada una de ellas tensiona las versiones de *lo regular* desde una exigencia distinta: responsabilizarse, saber planificar, saber optimizar, respectivamente.

### *3.1. La educación para padres*

La “educación para padres” es un sistema de recursos e instituciones organizados para la formación de adultos en el cuidado y socialización de los niños. Como bien lo resume el médico ecuatoriano Carlos Páez, dicho sistema funcionaría en coordinación con cursos especiales en escuelas y universidades, con el fin de “adiestrar” a hombres y mujeres sobre las obligaciones que tienen o tendrían que cumplir en su condición de padres (T44.N172.1970).

Según la contextualización que el profesor Oscar Maldonado hace respecto de la organización y contenido de las escuelas para padres en Guatemala (T45.N178.1971), los inicios de la “educación para padres” en América Latina se sitúan a finales de la década de 1940, cuando los responsables de los programas nacionales de educación iniciaron una labor de acercamiento y colaboración entre la comunidad, la escuela y los padres. De esta manera, diversos proyectos que se iniciaron concretamente con el afán de lograr mejoras físicas y estructurales en escuelas y espacios públicos, avanzan en una profundización del diálogo entre padres y diversas figuras estatales (del sector educativo, sanitario y social), para terminar incorporando conferencias y talleres sobre desarrollo infantil, influencia de la familia en el rendimiento escolar, dinámica de las relaciones familiares o psicología del niño y el adolescente, entre otras.

Las intervenciones no serían necesarias si los padres de familia se manifestaran naturalmente proclives y dispuestos a “acomodar su conducta” a las normas establecidas de “buen vivir”. Por lo tanto, tal y como ocurrió en el caso de la Puericultura, las funciones de la familia que se consideraban como “naturales”, requerían inevitablemente de una “contención profesionalizada” para potenciar “su eficiencia”.

En el circuito del Instituto, la “educación para padres” responde a la idea de que las experiencias familiares se traspasan generacionalmente, con el

consecuente y generalizado temor de que los niños con hogares desorganizados reproduzcan “la vida que no le pudieron dar sus progenitores”. Se entiende que el “orden social” depende de la “buena crianza” de niños y niñas, y que dicha crianza es una responsabilidad que recae con particular peso en la familia. Desde este enfoque, se planteó la necesidad de que los cónyuges recibieran, ojalá antes del matrimonio, ciertas nociones que les permitieran ejercer su paternidad con responsabilidad en lo que refiere a la formación de los hijos. “Castigar”, “corregir”, “orientar”, “encauzar”, son todos comportamientos que se debaten entre las medidas punitivas, reparatorias, preventivas o educativas, para configurar un nuevo escenario de responsabilidad parental que se pone en juego frente a la necesidad de transmitir determinados patrones a los hijos. Observamos además que, ligados a la tarea fundamental que la familia tiene en la socialización de los niños y a las características particulares de este período, esos patrones tienen que ver con “disciplina”, “tesón”, “perseverancia”, “tenacidad”, “constancia”, “empeño”, “esfuerzo”, la idea de “la felicidad que causa el deber cumplido”; nada que ver con la lógica de “obtener más con menos esfuerzo” o de “exigir derechos y esquivar deberes”, que se supone avanza y amenaza al desarrollo. En esa misma lógica, es significativo el hecho de que la “población objeto” de la “educación para padres” en el continente americano está constituida principalmente por las infancias pobres y sus familias. Como bien especifica José Pedro Puig, representante del Instituto en el II Seminario Regional Interamericano sobre Educación de Padres, (T44.N175.1970), se trata de intervenir en “los sectores de bajos recursos socio-económicos”, con particular énfasis en los habitantes de zonas rurales emigrados a las ciudades y, en el caso de EEUU, “a buena parte de los inmigrantes”. En ese escenario, es importante considerar que las dificultades económicas y sociales que atraviesa la familia se entienden en varios trabajos del Boletín como “experiencias aleccionadoras”, de la cual sus miembros deberían “obtener aprendizajes”, procurando la cohesión, más que la ruptura. En este sentido, se apunta a un “aprendizaje y conocimiento personal”, según el tono psicológico de la época, que idealmente permitiese “crear conciencia” de la “riqueza que esconde la adversidad”, como fuente de “vigor” y “entereza”.

De lo que se trata, en definitiva, es de conseguir el acoplamiento entre las familias y la sociedad, pero no cualquier acoplamiento sino uno responsable y proactivo. Retomando la perspectiva de Nikolas Rose, podríamos pensar que las formas de regulación que se estabilizan como centrales en el circuito del Instituto en este período apuntan a *fabricar sujetos* capaces de soportar la carga de la responsabilidad.<sup>319</sup>

La Dirección del Instituto se alinea completamente con esta tendencia que circula entre los colaboradores de su Boletín. En efecto, en la década de 1970, se encarga de organizar tres seminarios regionales en la materia: el primero en Costa Rica (abril, 1970), el segundo en Venezuela (noviembre, 1970) y el tercero en Brasil (junio, 1972). Lo relevante de estos eventos es que ellos establecieron una serie de recomendaciones que hicieron de la “educación para padres” una tecnología especializada, profesionalizada e institucionalizada, según las exigencias que hemos reconocido como características del período. Entre estas recomendaciones observamos, por ejemplo: que “la educación para padres” se establezca como una práctica sistemática a cargo de un equipo técnico multidisciplinario; que se promueva una revisión de los proyectos nacionales con el fin de volverla más “operante” y “dinámica”; que se incluya en el diseño de programas preventivos, asistenciales y de rehabilitación; que se incluya en la planificación de recursos existentes y potenciales; que las recomendaciones de los Organismos Internacionales en la materia se ajusten más “realistamente” a los contextos locales; que los Estados fomenten políticas acordes; que se creen centros nacionales de documentación, investigación y promoción especializados (RdB, T47.N185.1973a; RdB, T47.N185.1973b).

En este sentido, desde la categoría de *educación para padres* se clasifican ciertos comportamientos y cualidades en las familias como tolerables y válidos. En el mismo gesto se construye un imaginario específico de deseabilidad, institucionalizado además en una serie de prácticas estatales que proyecta su gobierno. En el marco del Instituto, dicho gobierno se desmarca de medidas punitivas y represivas, para asumir en cambio medidas preventivas, es decir centradas en la orientación y formación de las familias.

---

<sup>319</sup> ROSE, Nikolas. *Op. cit.*

### 3.2. La educación para la sexualidad

En este período observamos la emergencia de una serie de expectativas puestas en la familia y en las relaciones de pareja, sumada a las aceleradas transformaciones culturales, a la incidencia de las ciencias humanas y sociales en la legitimación de los diagnósticos, o a la nueva retórica de los medios de comunicación, que habilitan un proceso de profundas transformaciones en los modos de construir el “problema de la sexualidad”.<sup>320</sup>

Hasta aquí, ese “problema” había sido abordado en momentos de presión social, como un tema contingente que cobraba tribuna en razón de temáticas puntuales, permaneciendo al margen de una verdadera política social, tanto a nivel nacional como regional. Se planteó entonces la necesidad de establecer una política orgánica en el marco de los diversos programas nacionales de Educación para la Salud. En este proyecto se inscribe la tecnología de *educación para la sexualidad*. Tomando lo señalado por la profesora Ruth Lerner en su ensayo sobre metodologías de educación sexual (T47.N185.1973), esta nueva perspectiva significaba alejarse del modelo de enseñanza desintegrado en diversas asignaturas (ciencias biológicas, estudios sociales, educación física, puericultura), para generar un “currículum moderno de educación para la sexualidad” dentro del área de Educación para la Salud.

La iniciativa supuso una serie de obstáculos: la falta de presupuesto, la escasa experiencia de los educadores especializados –psicólogos, sociólogos, antropólogos, médicos, docentes de la salud pública–, la dificultad para coordinar programas y recursos, el aún incipiente rol participativo de los estudiantes, la insuficiencia de producción y acceso a bibliografía específica, el corto alcance hacia la comunidad, o la acción aún comercializada de los medios de comunicación, entre otros.

De todas formas, según lo que podemos observar en los boletines, diversos programas de educación sexual comienzan a generalizarse en la región, en gran medida porque suponen responder a las inquietudes de los jóvenes y a

---

<sup>320</sup> El trabajo de Isabella Cosse sobre la sexualidad en la década de 1960 es fundamental en este punto. Es particularmente interesante su lectura para el contexto latinoamericano. Desde su perspectiva la particularidad de la región es que, a diferencia de EEUU o Europa, las fracturas generacionales se dan en un escenario de incremento de la represión moralista y el ascenso del autoritarismo. Ver: COSSE, Isabella. *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta. Una revolución discreta en Buenos Aires*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

sus protestas frente al sistema educativo que criminalizaba sus prácticas sexuales bajo el signo de la llamada “liberación de los jóvenes”.

“La tan manoseada liberación de los jóvenes ha estado acompañada de un despliegue de información comercializada alrededor del sexo que tergiversa por completo, el sentido del valor que este debe tener para la concepción de la nueva pareja humana. Súmese a la grave situación, el hecho de que los jóvenes están inmersos en un ambiente, en el cual, los problemas de drogas, homosexualismo, la promiscuidad, el alcoholismo, entre otros, son mucho más agudos que los que pudieron haber afectado la generación precedente. Por otra parte, el creciente proceso de democratización de la educación ha abierto las compuertas del sistema educativo a generaciones de jóvenes de un nivel cultural superior al de sus padres, quienes se sienten sin autoridad frente a los mismos y adoptan, sin saberlo quizás, la política del ‘laissez faire’. La política del diálogo, de la comprensión, que tanto se preconiza, parece ser la que se aplica en menor grado” (Lerner, T47.N185.1973: 187).

Ese diálogo debía instalarse para “develar” ciertos tabúes sociales y para promover una comunicación “integral y moderna” que considerara también los aspectos psicológicos, éticos y sociales, que particularizaban cada experiencia. En este sentido, se buscó abandonar la lógica de un cierto traspaso de conocimiento científico de la anatomía y de la fisiología sexual, para situarse en un marco sociocultural con proyecciones éticas.<sup>321</sup>

Ahora, si bien los cambios producidos por la introducción de las ciencias humanas y sociales en la construcción del “problema de la sexualidad” son ampliamente reconocidos, encontramos pocos trabajos en el Boletín que adhieran a una tendencia progresista en relación con la sexualidad. En el corazón del Instituto persiste una perspectiva altamente conservadora. Esto está bien representado por el posicionamiento de Rafael Sajón en sus años de Director, pues adhiere ampliamente a la lógica romántica y heteronormativa característica de los períodos anteriores. Para él, la “función hombre” y la

---

<sup>321</sup> Un paréntesis para decir que si la conducta reproductiva de los jóvenes fue un tema central, lo fue también, aunque en menor medida, su conducta productiva. En gran medida asentada en el espíritu interdisciplinario de la época –con especial influencia de la participación de las ciencias sociales y humanas–, y en consonancia con los preceptos del modelo de desarrollo, la Orientación Profesional (y los profesionales de la Orientación) se instituye sobre grandes pugnas respecto de la autonomía y desalienación del sujeto. Estas pugnas emergen y se sostienen en un debate constante respecto de los objetivos fundamentales de la disciplina: ¿se busca formar una identidad profesional o promover una vida satisfactoria?, ¿es necesario imponer una ocupación o estimular acciones exploratorias entre los jóvenes? En este punto, vale la pena subrayar el interés que comporta la aparición de esta temática entre las páginas del Boletín, aunque ella no alcanza la dimensión de las que aquí hemos establecido como “tecnologías de la responsabilidad”. La mencionamos aquí pues la analogía puede ser ilustrativa.

“función mujer” están preestablecidas al momento de formar una pareja, en base a normas que fundamentan el “edificio de la sociedad”. Así lo señala en esta presentación en el Seminario Panamericano sobre metodología de la Educación Sexual en Escuelas y Liceos, realizado en Costa Rica, en 1973:

“La función sexual por el amor con miras a crear una familia, a través del matrimonio y despertando, en el niño desde pequeño la conciencia profunda de su rol como varón o como mujer, tendientes a destruir las imágenes confusas y aún promiscuas de ambos roles, características de nuestra situación actual de sociedades en pleno desarrollo y cambio” (Sajón, T48.N189.1974: 214).

Así entendida, la *educación para la sexualidad* tendría repercusiones específicas para la formación de una “nueva pareja”, como cimiento de una “nueva familia”. Particularmente, sostiene y reproduce las máximas que ya conocimos en períodos anteriores, en particular aquellas ligadas a las exigencias de estabilidad y legitimidad. Lo que ahora se profundiza es el deber de las familias de estar “armónicamente constituidas” y “sólidamente complementadas”, para vivir “bajo el signo del amor”.

“El gesto corporal es gesto de todo el hombre, de toda la mujer. Se percibe el amor como un hecho psíquico que se oculta detrás del gesto sexual; se lee el amor en el gesto, el gesto no hace pensar en el amor, él es el amor mismo. Es que el hombre, la mujer, está entero en su unidad vital humana, psicosomática. La especie humana se compara de dos formas, hombre y mujer y como pareja, en términos tales que no es posible eludir esta diferencia sexual que es esencial para la interpretación del hecho social y la presencia de la sociedad y desde el punto de vista ontológico, gnoseológico y deontológico. Cualquier tipo de educación sexual a nivel de escuela deberá tener presente estas formas científicas del ser y como se edifica la sociedad y la cultura. La sexualidad es entonces expresión y significado humano, que comprende al hombre y a la mujer en su unidad individual. La psicología lo interpreta como un elemento de base en la constitución de la personalidad; la biología y la fisiología lo interpretan como un elemento fundamental del sistema corporal y la sociología y la antropología como una de las variaciones centrales de la estructura cultural y social” (Sajón, T48.N189.1974: 209).

Desde esta perspectiva, las tecnologías que componen la *educación para la sexualidad* participan del proceso de identificación sexual del individuo y del modelamiento de sus propios valores y actitudes, con el objetivo común y fundamental de promover una sexualidad “adecuada”, “positiva” y “creadora”, finalmente, “adaptada” a su época, cultura y sociedad.

Ahora bien, es fundamental recordar que, por esos años, *lo adaptado* en el campo de la sexualidad está considerablemente determinado por las políticas

de “planificación familiar”. En efecto, como bien señala Claudia Rojas Mira, la planificación familiar fue uno de los pilares de la Alianza para el Progreso.<sup>322</sup> Su intervención en este ámbito favoreció la transferencia de conocimientos, discursos y prácticas hacia América Latina, así como la inyección de recursos y asistencia técnica.<sup>323</sup> Se establecieron con ello dos objetivos principales de manera transversal en la región: la reducción de la mortalidad materna e infantil, y el favorecimiento de la paternidad responsable.

En una lectura de estos objetivos desde el Instituto, Sajón y Achard sostenían:

**“La familia es un problema político. La educación sexual es un problema político.** La pareja plantea problemas políticos. La producción de niños plantea problemas políticos” (T44.N175.1970: 457, \*énfasis de los autores).

La Planificación Familiar estaba signada entonces por un deseable cambio de actitud frente a la reproducción, correlativa al proceso educativo de la dimensión sexual orientada a la *procreación responsable*. En ese marco, emerge entre los boletines la categoría de “paternidad deseada”, como una manera de separar la reproducción y la sexualidad, fomentando que la pareja sea responsable de la procreación –es decir, que la desee y se suponga capaz de sostenerla–. Con ello, se propagó un modelo que solventaba las demandas sociales –especialmente de las mujeres– en relación con el control de la fecundidad, al mismo tiempo que promovía un estándar de familia “pequeña y próspera” –basada en la experiencia de “felicidad” y “satisfacción” de sus miembros–. La hipótesis era que, abonando a la preservación del orden en el hogar, se abonaría, por extensión, al orden social.<sup>324</sup>

---

<sup>322</sup> ROJAS MIRA, Claudia. “Historia de la política de planificación familiar en Chile: un caso paradigmático”, en *Debate Feminista*, UNAM, año 5, Vol. 10, 1994, pp. 185-214.

<sup>323</sup> Cabe señalar que estas medidas se enmarcan en un proceso mucho más vasto del que no daremos cuenta en este lugar. Por ahora, basta con advertir que otros actores son claves en este proceso a partir de la década de 1950, principalmente las fundaciones privadas y la ONU. Además, el gobierno de EEUU creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), inaugurando con ello oficinas de población en varios países latinoamericanos, a fin de asesorar iniciativas locales en planificación familiar. Como en la mayor parte de esos países ya existían programas al respecto, la Usaid se vinculó a los planes existentes sin necesidad de crear una red propia. Ver: ZÁRATE, María Soledad. “Planificación familiar en la guerra fría chilena: política sanitaria y cooperación internacional, 1960-1973”, en *Revista Historia Crítica*, Universidad de los Andes, n° 55, enero-marzo 2015, pp. 207-229.

<sup>324</sup> Una explicación complementaria al interés por procurar el orden social, es el temor de Estados Unidos y otros países desarrollados al aumento de las migraciones que amenazaba con colapsar sus sistemas de seguridad social y radicalizar los sectores marginados. Por su parte, el escenario en el “Tercer Mundo” se tensionaba. Las migraciones de las áreas rurales a las ciudades, dieron lugar a un consecuente empeoramiento de la distribución regional y a

En el circuito del Instituto no se discute la necesidad de limitar los nacimientos, pero sí los medios y las modalidades.<sup>325</sup> Esta pregunta es planteada por el francés Alfred Sauvy<sup>326</sup>, en su trabajo sobre la influencia de la prevención de los nacimientos en el equilibrio, desarrollo y éxito de la familia, presentado en el III Congreso Venezolano de Salud Pública, celebrado en Caracas, en marzo de 1966 (T40.N156.1966). Desde su perspectiva, en los “países evolucionados”, los “propagandistas de prácticas antinatales” se sitúan del lado de la familia (alivianar su carga), mientras que en el “tercer mundo” se trata, a la vez, de la familia y de reducir las cargas del crecimiento nacional.<sup>327</sup> Al respecto, Sauvy retorna a la Puericultura, situándola como un factor relevante en la disminución del número de hijos en la familia. Su razonamiento es el siguiente: mientras mejor se conozcan los cuidados correctos del niño, se le concederá más valor y hará que la madre no quiera tener demasiados, para poder acordar a cada uno la atención que merece.

---

una expansión del desempleo hacia las zonas urbanas. Si bien la complejidad de esta explicación es fundamental para entender las distribuciones en este ámbito en la década de 1960, ella no permea las discusiones en el circuito del Instituto, de ahí que no profundicemos en ella. Al respecto, ver: FELITTI, Karina. “La ‘explosión demográfica’ y la planificación familiar en debate. Instituciones, discusiones y propuestas del centro y la periferia”, en *Revista Escuela de Historia*, Universidad de Salta, vol. 1, n° 7, 2008, pp. 1-30.

<sup>325</sup> Cabe destacar que dentro del campo de posicionamiento del Instituto, esa planificación es abierta hasta que se topa con las prácticas abortivas. Como lo dice Puig: “No tiene por qué nacer nadie cuyos padres no desean que nazca (...) siempre que la concepción no se haya realizado, por cuanto este instante determina el nacimiento biológico del nuevo ser cuya vida no debe interrumpirse. Este es –además de mi radical opinión profesional y personal– el punto de vista tan reiteradamente expresado por el Instituto Interamericano del Niño” (T44.N175.1970: 502). No profundizaremos aquí en el histórico posicionamiento anti-abortista del Instituto, pero vale la pena identificarlo.

<sup>326</sup> Una observación interesante sobre este colaborador del Instituto, Alfred Sauvy, es que a él se le atribuye el primer uso de la expresión “tercer mundo”, incluida en su trabajo “Trois mondes, une planète”, publicado en *L’Observateur*, 14 de agosto de 1952. Sauvy dice: “Nosotros hablamos con gusto de los dos mundos en presencia, de su posible guerra, de su coexistencia, etc., olvidando demasiado a menudo que existe un tercero, el más importante (...) Esto es el conjunto de aquellos que llamamos (...) países subdesarrollados (...). Ese Tercer Mundo ignorado, explotado, despreciado (...) quiere, él también, ser algo”. « *Nous parlons volontiers des deux mondes en présence, de leur guerre possible, de leur coexistence, etc. oubliant trop souvent qu’il en existe un troisième, le plus important [...] C’est l’ensemble de ceux que l’on appelle [...] les pays sous-développés [...]. Ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé [...] veut, lui aussi, être quelque chose* ».

<sup>327</sup> Tal y como plantea Raúl Hernández Castellón, el gran problema de las políticas de población es que en general, se han diseñado para reducir el crecimiento de la población y no para disminuir las desigualdades sociales en el ingreso y en el acceso a servicios y bienes. Ver: CASTELLÓN, Raúl Hernández. “Políticas de población en América Latina. Estudio de caso: Cuba”, en *Novedades en Población*, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana, n° 3, 2006, pp. 4-104.

Finalmente, se establece la idea de que la mejor manera de favorecer la prevención de los nacimientos es predicar el amor hacia los niños:

“Cuando los franceses empezaron a interesarse por los niños comenzaron a no tener muchos” (Sauvy, T40.N156.1966: 131).

Así las cosas, se establece que *lo regular* es saber planificar una familia.

En todo caso, el énfasis en la reciprocidad del progreso social y económico de la región hace tener en cuenta que la ecuación en este caso está lejos de ser lineal, tal como se ha discutido en el Seminario preparatorio para la Reunión sobre políticas de población y desarrollo en América Latina de Caracas, (Washington, 1967):

“Aún suponiendo que las medidas de planificación fueran plenamente eficaces, un crecimiento menos rápido de la población no eximiría a ningún gobierno de la obligación de llevar a cabo cada día con mayor intensidad, el conjunto necesario de programas y políticas de transformación económica y social. Más aún, una política de población sólo podría tener éxito en el contexto de aquellos programas y políticas, tales como los de tenencia y uso la tierra, aprovechamiento racional de los recursos naturales, reformas educativas, mayor eficiencia en los servicios de salud, capacitación de la fuerza de trabajo, mayor participación cívica, económica y social de la población, desarrollo urbano y regional y, especialmente, el mejoramiento de la distribución del ingreso” (RdB, T42.N164.1968: 31).

En el mismo movimiento, la ecuación se cierra en la dirección contraria, suponiendo, como ya hemos visto, que es la intensificación del desarrollo económico y social el instrumento fundamental gracias al cual América Latina resolvería sus problemas demográficos presentes y futuros.

### *3.3. La educación de prácticas alimentarias*

Históricamente, el problema de la malnutrición en América Latina recibe particular atención en los planes nacionales y regionales de desarrollo, y las políticas al respecto forman parte de las estrategias globales en el campo económico y social de la planificación nacional. Hasta mediados de la década de 1960 las afecciones nutricionales y digestivas seguían siendo una gran causa de mortalidad materno-infantil en América Latina. Lo que observamos en este período es un cambio en el enfoque a la hora de concebir sus causas. Ya a partir de la década de 1950, los estudios sobre nutrición que circulan en

el Boletín estaban menos centrados en variables médicas e higiénicas, comenzando a “evidenciar” la relevancia de las variables culturales, sociales y económicas. Hasta aquí, el problema no se había conceptualizado dinámicamente, sino más bien desde un punto de vista epidemiológico y descriptivo. Por otra parte, la información recopilada en las encuestas se trabajaba estáticamente y no como “factores multicausales”, al mismo tiempo que los datos se reducían simplistamente a la carencia de alimentos. En este período emerge un cuestionamiento integral, que buscó enfocar el problema global e interdisciplinariamente, desprendiéndose de los programas aislados en el campo de la salud pública y promoviendo nuevas actividades de prevención (Daza, T46.N181.1972).

Entre los boletines observamos un interés transversal por poner en juego los problemas nutricionales (y sus soluciones) en al menos tres planos contiguos: el económico, el de abastecimiento y el de la educación alimentaria. Intervenir en ellos simultáneamente supondría tomar nuevas medidas de bienestar social, a través de una serie de disposiciones que aquí hemos llamado *educación para las prácticas alimentarias*.<sup>328</sup>

En este punto, el rol de las asistentes sociales vuelve a ser central. Respondiendo a la creencia de que ellas tienen una capacidad de acceso privilegiada a la cotidianeidad de las familias, se esperaba que pudieran realizar estudios (observar) y al mismo tiempo intervenir (aconsejar) en una gama amplia de dimensiones íntimas. Esto a pesar de que las prácticas alimentarias no fuesen una especialidad demasiado explorada en la región y menos para la cual las asistentes sociales estuviesen preparadas. El aura de “generosa misión” con que hasta aquí se ha identificado al trabajo social, se prestó para pensar que ellas estarían “naturalmente entusiasmadas” a ampliar sus conocimientos y responsabilidades, para participar de los procesos de transmisión de nuevas pautas alimentarias a las familias. Sus tareas entonces se expandieron para cubrir los déficit de especialización en las nuevas áreas de preocupación, siendo necesaria la realización de distintos cursos de capacitación en nutrición. No tan sólo porque no habían aún demasiados nutricionistas para abarcar el problema, si no también porque la labor

---

<sup>328</sup> PERNET, Corinne. “L’Unicef et la lutte contre la malnutrition en Amérique Centrale dans les années 1950: entre coopération et compétition”, en *Relations internationales*, n° 161, 2015, pp. 27-42.

tradicional de las asistentes sociales era revalorizada como una herramienta para cumplir con el fin último de los programas de nutrición en construcción. A este respecto, desde el Instituto se sostiene:

“Estas nuevas Asistentes Sociales capacitadas en nutrición pueden actuar en forma eficaz llevando el consejo del momento para enseñar a los más desvalidos a alimentarse mejor y más barato, con resultados más eficaces” (RdB, T37.N2.1963: 74).

En este sentido, y tal como critica Henri Teulon –entonces Asesor Regional de Nutrición de FAO en Paraguay– en sus trabajos “Mejor aprovechamiento de los alimentos” (T33.N2.1959a) y “Los campos de acción de la educación alimentaria” (T33.N2.1959b), estos procesos en general apuntan a una modificación de pautas económicas al interior de las familias –que ellas optimicen su presupuesto–, pero no a una modificación de las políticas salariales, ni de distribución de recursos, ni tampoco a políticas cooperativas, de autosustentabilidad, u otras promotoras de prácticas autónomas, que pudieran mejorar “integralmente” sus condiciones de vida.

En lo que respecta a los cambios culturales, Teulon plantea como fundamental el desarrollo de estudios etno-sociológicos que permitieran conocer las costumbres y medios de sustento de esas familias. Se suponía la existencia de “malas costumbres” a modificar –malos hábitos alimenticios, derroche y mal uso de recursos, desconocimiento de las propiedades de los alimentos–, pero considerando que siempre habría familias que aspirarían a “lo óptimo” y otras a “lo posible”.

Los Simposios sobre Nutrición Infantil en América Latina celebrados en Cali y La Paz en 1957, fueron un escenario que canalizó estas discusiones.<sup>329</sup> Ellos fueron uno de los primeros espacios que trató regionalmente la materia, desde un abordaje no exclusivamente descriptivo, sino poniendo en relación los

---

<sup>329</sup> A partir de las conclusiones de los Simposios, el Instituto extrae una serie de Recomendaciones publicadas en un folleto en español, en inglés, francés y portugués. Las Recomendaciones se distribuyen en espacios estratégicos con el fin de que sean realmente llevadas a la práctica. Como en el caso de otras actividades que hemos revisado, los participantes de estos Simposios deberían luego quedar a la cabeza de los movimientos nacionales en la materia. Los Simposios marcan una etapa de estudio, que habría de conducir a una fase ejecutiva que tomara las medidas necesarias. El documento queda en manos de los gobiernos, a través de sus Ministerios de Relaciones Exteriores y Salud Pública, de la OEA, sus Oficinas americanas y sus Organismos Especializados, de los Institutos de Nutrición, las cátedras de Pediatría, Higiene, Nutrición y Servicio Social, en las revistas científicas (RdB, T32.N3.1958)

aspectos socio-económicos, culturales y de producción agrícola. El objetivo general se planteó como una “búsqueda de soluciones” prácticas para alcanzar un mejoramiento de la nutrición de niños y niñas en América (Saldún, T32.N3.1958).

Durante las década de 1960-1970, el Instituto también desarrolló distintos seminarios en los países latinoamericanos, convocando expertos nacionales e internacionales, especialistas en nutrición, servicios de salud, economía, educación, bienestar social, estadística y el área jurídico-social. Su objetivo era, como en otros ámbitos durante este período, instalar una preocupación por la planificación y organización de estrategias de educación integral de la familia, como parte de los programas nacionales de desarrollo económico-social (RdB, T45.N178.1971).

En ese contexto, fueron amplias las propuestas que situaron las reformas socio-económicas como prioritarias. Algunas se focalizaron en la generación de políticas concretas de acceso a una alimentación adecuada, como asignaciones familiares, subsidios, el abaratamiento de alimentos, verificación de su calidad, regulación de implementos y técnicas culinarias. Mientras que otras enfatizaron la necesidad de crear “instituciones modernas”, ya sea en el plano legal o de seguridad económica y social, que promovieran una “dinámica funcional” regulada por la capacidad adquisitiva monetaria del país y el nivel medio del costo vital para la familia promedio, como sería un Consejo de Salarios, las asignaciones familiares o el Seguro de Maternidad.<sup>330</sup> En uno y otro caso, se trata de institucionalizar la *educación de las prácticas alimentarias*, produciendo marcos legislativos e institucionales que administren las transformaciones sociales deseadas.

En otro registro, se impulsaron también las medidas internacionales. Contamos como ejemplo en este caso con otro trabajo de Henri Teulon, esta

---

<sup>330</sup> Para la década de 1950, el “Consejo de Salarios” está vigente en algunos países latinoamericanos (en Uruguay desde 1944), tiene representación tripartita –trabajadores, patrones y Estado– y su finalidad es el estudio periódico del ajuste entre la capacidad adquisitiva del salario mínimo del obrero y el costo de vida vigente. Las “asignaciones familiares” también están vigentes en la región (en Uruguay desde 1946), y tienen como finalidad asegurar a la familia del trabajador asalariado una compensación económica –de responsabilidad tripartita (Estado-patrón-obrero) o bipartita (patrón-obrero)– por cada menor de 16-18 años que se encuentre bajo su tutela. El “Seguro de Maternidad”, es aún más frecuente en la región, forma parte de la política de seguridad social de la familia en el aspecto económico; comprende embarazo y lactancia, y pretende que la embarazada se cuide y que luego críe con tranquilidad física y mental al hijo.

vez sobre los modos de cooperación entre los organismos internacionales en el mejoramiento de la nutrición (T33.N2.1959c). En este texto insiste en la necesidad de organización para la no duplicación de los esfuerzos. Para ello, pasa revista de los organismos internacionales que trabajan en América Latina en materia de alimentación y nutrición, por ejemplo, en la OEA, el IICA y el IIN, o la ONU, la FAO, la OMS y UNICEF.<sup>331</sup> En este contexto, la ayuda habría sido conjunta. Más aún, las colaboraciones del Instituto con UNICEF, la OPS, la FAO y la Agencia Internacional del Desarrollo asentadas en la década de 1970, hacen suponer una mejora en la situación nutricional de la población en América Latina en relación con 1950. Al menos el hecho que entonces se expandiera la figura de la “Unidad de Nutrición” en los servicios locales de salud, fue considerado un gran avance. Por otro lado, se denunciaba la falta de políticas de alimentación ajustadas a la población; la necesidad de recursos humanos especializados, centros académicos e información estadística actualizada; mejoras en la calidad de la enseñanza y de sistemas de diagnóstico epidemiológico; la falta de promoción de actividades de nutrición en la atención materno-infantil; la escasa coordinación de las agencias; la falta de financiamiento para investigación; entre otras.

Este trabajo de Teulon está en armonía con la crítica generalizada a los programas de nutrición en la región que observamos en las páginas del Boletín. Dicha crítica apunta a que los programas eran perjudicados por el hecho de que la desnutrición no se hubiera definido aún en la Clasificación Internacional de Enfermedades (OMS), pero que aún así se conceptualizará desde un punto de vista epidemiológico descriptivo y no dinámicamente. Los trabajos publicados en el Boletín por lo general plantean la necesidad de enfocar el problema global e interdisciplinariamente, es decir, no en programas aislados en el campo de la salud pública, al mismo tiempo que

---

<sup>331</sup> En general, las agencias de la ONU ofrecen asistencia técnica de diferentes tipos: 1) proporcionan expertos que asesoran los diversos programas; 2) proporcionan becas de estudio; 3) proporcionan material para el desarrollo; 4) organizan cursos, conferencias y seminarios, nacionales e internacionales; 5) realizan “Programas Regulares”, por ejemplo, la centralización y publicación de datos estadísticos, intercambio de documentación, promoción de nuevos conocimientos, extensión de métodos, coordinación de esfuerzos. Específicamente, UNICEF auspicia los siguientes programas: atención materno-infantil (Centros de Salud y distribución de leche y vitaminas); alimentación escolar (distribución de leche y vitaminas); lucha contra el bocio endémico; instalación de plantas productoras de leche en polvo; elaboración de alimentos; aporte técnico y material para programas específicos en los países.

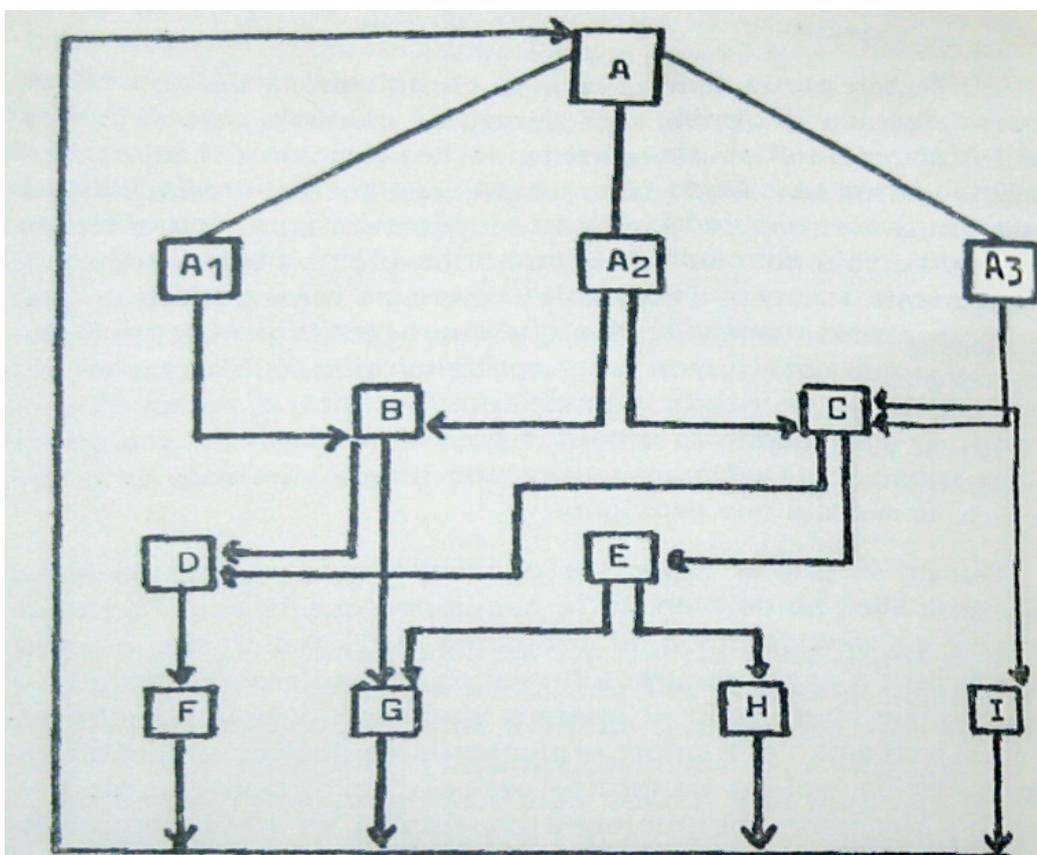
proponen actividades de prevención y promoción de hábitos de higiene y alimentación.

En una línea más bien optimista dentro de estas propuestas, Carlos Daza, colaborador del Boletín, plantea:

“Nos encontramos en una etapa en que se cuenta con todo un acervo científico y tecnológico que, de aplicarse suficiente y efectivamente como parte de las estrategias del desarrollo, permitirá elevar los niveles de salud y bienestar de la población latinoamericana. Se requiere una acción deliberada, enérgica y progresiva, de alcance interdisciplinario y multisectorial, que permita enfocar la problemática nutricional y alimentaria latinoamericana, teniendo en cuenta los complejos y variados elementos que contribuyen a caracterizarla. De ahí la necesidad de considerar en forma ordenada y metodológica, cada uno de los factores o elementos que inciden en la disponibilidad, consumo y utilización de los alimentos” (T46.N181.1972: 165).

Más allá de su propuesta para la problemática específica de nutrición y prácticas alimentarias en Latinoamérica, este planteamiento puede extenderse a las demás áreas de preocupación cuando se trata de las infancias pobres y sus familias, si pensamos en el sesgo tecnocrático con el cual ellas se abordan. En este sentido, es además una idea que nos permite cerrar este capítulo retomando la unanimidad que, como habíamos señalado, generaron los programas de desarrollo en este período. La importancia de acumular saber científico y tecnológico, avanzar en la eficiencia, la elevación de los estándares de vida, la actitud energética y progresiva, el enfoque multidisciplinario e intersectorial, el proceder ordenado y metódico. Todas estas son características que identificamos a lo largo de este período bajo el alero del poder simbólico de la retórica desarrollista. La creencia absoluta en estas estrategias entendidas como herramientas transformadoras de la realidad social, así como el compromiso que los *expertos* asumieron en esos procesos de dinamización de la relación entre ciencia y política en la definición de los problemas sociales, están en la base del entramado de relaciones que en este período sostuvo los procesos de construcción de las infancias y las familias de la región. Cabría dejar establecido que los imaginarios sociales particulares que emergen de las tecnologías recién expuestas, se basan en modelos educativos, con afán preventivo, y están vectorizados por la búsqueda de responsabilización de parte de las familias. Esto reaparecerá, reactualizado, cuando retomemos nuestro *eje de las tecnologías* en el último capítulo de esta tesis.

**Capítulo IV. Más allá de la infancia: lucha contra la pobreza y crisis económica en América Latina (1979-1989)**



**Variables incluidas en el Diagrama:**

Llegados hasta aquí sabemos que la creencia en el progreso –esta idea de un proceso acumulativo según la cual los países del sur están “en desarrollo”, porque les falta atravesar etapas sucesivas para alcanzar los estándares que anhelan– abonó a la emergencia de un modelo de protección de la infancia pobre y sus familias en el marco del Instituto que se preocupó por establecer como condición para el bienestar una coordinación de los programas de desarrollo social con los de desarrollo económico.

Ahora, entrada la década de 1980, esos proyectos de coordinación estuvieron determinados por la profunda crisis económica que azotó a la región y dejó a casi la mitad de la población sumida en la “pobreza”.<sup>332</sup> Como veremos a lo largo de este capítulo, la crisis deterioró transversal y significativamente la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población, al tiempo que contribuyó a una masiva disminución de los recursos disponibles para brindar respuestas institucionales a sus problemas. Entonces, los eufemismos como “complejidad de la vida moderna” o “procesos de cambio incesante” –que tanto hemos escuchado hasta aquí, y que hemos comprendido como intentos por solapar los avances de un modelo capitalista que profundizaba masivamente las relaciones de desigualdad–, se tornaron insostenibles.

Por supuesto, este escenario suscitó una serie de debates sobre los umbrales para la reproducción de la vida, entre los cuales emergían como tópicos centrales la infancia y la familia. Los sentidos en disputa que en ellos se articularon oscilaban entre las persistentes lecturas desarrollistas de los años 1950 y otras que pusieron en cuestión las posibilidades de alcanzar los beneficios del desarrollo económico: mientras las primeras insistían en entender “la pobreza” como un fenómeno coyuntural y transitorio, las otras sostuvieron que ella –con los debates sobre su definición incluidos– no podría revertirse desde los modelos de crecimiento económico, ya que esos modelos necesariamente excluyen a ciertos grupos de las fuerzas que impulsan el

---

<sup>332</sup> En una estimación hecha sobre 19 países de América Latina, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, la CEPAL establece cifras de 40,5% a 48,4% para las décadas de 1980 y 1990. Ver: AA.VV. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / UN, 2014.

desarrollo y de las medidas que los gobiernos aplicaban para superar la marginalidad.

Si bien esta disputa ya la conocemos, una característica central que adopta en este período es la de enmarcarse en las campañas de “lucha contra la pobreza”, impulsadas por varios organismos internacionales (entre ellos la OEA), y que forma parte de los nuevos intentos de construcción transnacional de las políticas en torno a la infancia y la familia. La paradoja que esa campaña instaló en la región es central para nuestras reflexiones sobre los mecanismos de protección de la infancia pobre y sus familias, pues dotó de nuevas herramientas a los procesos de naturalización de las condiciones de desigualdad que hasta aquí hemos conocido. Justamente, pensar la agenda social en los términos de una “lucha contra la pobreza” retenía la mirada sobre lo que se entendió masivamente como “los pobres” dejando de lado –o al menos suspendida– la pregunta por los dinamismos sociales que configuraron la causa de su empobrecimiento en primera instancia.

En este capítulo describimos y analizamos los debates en torno a la protección de la infancia en el circuito del Instituto durante esta década de crisis, ellos signados por las campañas de “lucha contra la pobreza”. Este escenario abrió nuevas disputas en torno a los mecanismos y modelos construidos hasta entonces. Como veremos en un primer momento, se trata de un período que presentó grandes desafíos a la Dirección del Instituto, interpelada a hacer frente a una demanda creciente de parte de los Estados americanos –en crisis– desde un aparataje institucional cada vez más debilitado –también en crisis–. Se despliega consecuentemente una serie de medidas que hemos entendido como *estrategias de resistencia institucional*, y que orientan al menos tres lineamientos principales en la acción del Instituto en este período: la racionalización de los recursos humanos, la modernización tecnológica y la intensificación de las relaciones institucionales.

En un segundo momento, analizaremos con más detalle las características de la crisis. Por un lado, identificaremos los modos en que el circuito nucleado por el Instituto participó de los afanes de los organismos internacionales por llevar adelante esta campaña de “lucha contra la pobreza”; y por otro, las características particulares que ese compromiso imprimió a su acción en este período. Si bien es cierto que los modos de vida de las familias pobres siempre

han sido foco de atención en el recorrido que venimos haciendo – particularmente en términos de los beneficios o cargas que ellas terminen representando para la causa del bienestar nacional–, lo que ahora aparece como novedad es el ejercicio de *hacer existir* estos nuevos seres sociales, no sólo como un problema moral o pedagógico sino también como hecho objetivo y medible. Desde nuestra perspectiva, el marcado sesgo tecnocrático en estos esfuerzos por caracterizar la pobreza –definirla, detectarla, hacerla visible–, forma parte de la estabilización de dos disciplinas centrales dentro del Instituto: las estadísticas y las ciencias sociales. En herencia de las transformaciones que observamos en el período anterior, los indicadores producidos por este dispositivo socio-estadístico debían funcionar como principios de orientación política social, dirigida a la infancia pobre y sus familias.

En un tercer momento, indagaremos en las clasificaciones que se establecieron para la *infancia necesitada de protección* y sus familias en el marco de la crisis económica que marcó la década de 1980 para América Latina. En particular analizamos los modos en que las prácticas y representaciones ligadas a la campaña de la “lucha contra la pobreza” dieron paso a la emergencia de clasificaciones específicas para lo que se entendió como un “familia fragilizada” por los embates de la crisis. Consecuentemente, la función socializadora de la familia se consideró ampliamente deteriorada, y se le supuso como efecto, causal y lineal, una infancia “en situación irregular”. Para prevenir tal fragilidad y deterioro se adhiere a un modelo de *profilaxis del riesgo*, entendido como una serie de acciones destinadas a generar un modo de vida que reduzca al máximo esas caídas y las posibilidades de marginación.

## **1. Estrategias de resistencia institucional en una década perdida**

### *1.1. Ensayando respuestas institucionales (Rodrigo Crespo, 1980-1988).*

Finalizado el mandato de Rafael Sajón volvemos a un Instituto dirigido por médicos, en este caso el ecuatoriano Rodrigo Crespo, quien hasta el momento de asumir la Dirección del Instituto se había dedicado a la práctica pediátrica

y a la de enseñanza, primero en Ecuador y luego en la Universidad de Georgetown, en Washington.

El mandato de Crespo coincidió en el tiempo con la irrupción y agravamiento de la crisis económica en la región, lo que trajo aparejado severas restricciones dentro del presupuesto de la OEA y, consecuentemente, dentro del Instituto. Los sendos recortes de parte de la Organización y su profundización a lo largo del período que revisamos es uno de los problemas centrales con los que Crespo debió lidiar para sacar a flote sus expectativas en el cargo. Ya desde el inicio de su mandato los recortes presupuestarios eran notorios, frenando varias de las actividades comprometidas en el Plan de Acción 1980-1984. El Instituto caía entonces en una contradicción entre sus intentos de expansión y las limitaciones de la constricción presupuestal. Hay que agregar que la crisis hizo además que las demandas de apoyo por parte de los Estados se multiplicaran –pues afectó a sus poblaciones y también a las instituciones a su cargo–, por lo que el Instituto parecía tener cada vez más demandas y menos herramientas para satisfacerlas.

Para Crespo, tanto esta crisis y sus repercusiones en los programas-presupuesto del Instituto, como las observaciones hechas por la Asesoría de la OEA de la que hablamos en el capítulo anterior (1979), eran un llamado urgente al cambio y la renovación en los ejes centrales de acción del desafío que asumía. Él planteó estos procesos como una “época de transición”, caracterizándola por el deseo de darle al Instituto una “estructura administrativa moderna” que le permitiera actuar con más dinamismo y eficacia (Acta LXI/1981, A.10).

Estas y otras particularidades de su posicionamiento como nuevo Director del Instituto se observan claramente en el texto con que inaugura su mandato, titulado “Pasado, presente y futuro del Instituto Interamericano del Niño”, presentado en la Asamblea de la OEA en su décimo período de sesiones, en noviembre de 1980 (T54.N214-215.1980). Lo central en este texto es la invitación que hace a la OEA a retomar su compromiso con la infancia y la familia, exigiéndole, por un lado, que haga de ellas tópicos centrales de los debates que la crisis ha suscitado a nivel regional, y por otro, que genere nuevos esfuerzos financieros para este campo. Desde la perspectiva de Crespo, si bien resultaba evidente la magnitud de la crisis, generalizada y profunda, no

podía dejar de establecerse un presupuesto de “necesidades mínimas e imprescindibles” para dar cumplimiento a las resoluciones emanadas desde su Consejo Directivo y de los congresos y reuniones especializadas.

Ahora sabemos que en esos años el presupuesto de la OEA nunca mejoró, si no más bien lo contrario; sus déficits se profundizaron y fueron, año tras año, cercenando los financiamientos para el Instituto, de tal manera que estas exigencias inaugurales de Crespo se vieron mayormente frustradas. Frente a ese escenario, la Dirección del Instituto sólo pudo diseñar programas que se definieran por su “flexibilidad”, simplemente porque los planes-presupuesto no soportaban proyecciones a largo plazo. En ese sentido, estos programas sintetizaron lo que podríamos llamar *estrategias de resistencia institucional*, entendidas como medidas de ahorro y optimización de los recursos que permitieran amortiguar los efectos de la crisis en su propia gestión, por ejemplo: racionalizar las plazas disponibles, reducir la duración de las “misiones”, suprimir las acciones de seguimiento, posponer las demandas de infraestructura o expandir las redes de financiamiento.

Frente a ese escenario, la Dirección y los representantes del Instituto aprovecharon toda oportunidad disponible para destacar las “raíces profundas” que su trabajo había llegado a tener en el continente. El objetivo era resguardar los respaldos, tanto de parte de la OEA, como de los gobiernos y las diversas instituciones privadas o internacionales, que hasta aquí habían apoyado sus proyectos. Se intentaba sobre todo poner en valor el rol histórico del Instituto en la evolución de los sistemas de protección y asistencia a la infancia y la familia en la región, con el fin de capitalizar sus logros y trayectoria. En definitiva, el Instituto buscaba ser reconocido como un actor indispensable en el entramado de instituciones que buscaban ahora hacer frente a la crisis. Tomemos como ejemplo las palabras de Crespo en la síntesis que hizo en los preparativos del 60º aniversario del Instituto:

“La acción del IIN, canalizada a través del asesoramiento y la cooperación permanente con los Estados Miembros durante sus 60 años de vida, ha tenido como propósito fundamental servir a los niños de América, y en especial a los miembros más vulnerables del grupo familiar y social, concientizando, promoviendo, organizando y mejorando servicios, capacitando personal, incorporando a la legislación vigente sus derechos a la vida, a la salud, a crecer y a desarrollarse en un medio familiar, a vivir en una vivienda higiénica y confortable, a la educación, al afecto, a la recreación a la capacitación

profesional, a la seguridad social, al bienestar social. Se puede afirmar que la labor realizada por el IIN hasta el presente constituye un valioso instrumento para contribuir a afirmar la paz y el bienestar social de la región” (T60.N226.1986: 5).

Entonces Crespo destacaba el rol original del organismo, visto como innovador en sus esfuerzos por institucionalizar los estudios sobre la infancia y la familia en la región desde una perspectiva “interdisciplinaria” e “integral”, al tiempo que destacaba su presencia en el terreno de las políticas públicas de los Estados americanos. Como sabemos, el objetivo final del Instituto siempre había sido tener incidencia en la implementación de esas políticas. Los Seminarios de Trabajo que vimos fueron realizados en la década de 1950, siempre son recordados como pioneros en esta iniciativa, en tanto convocaron médicos, educadores, trabajadores sociales, juristas, e instalaron en esos participantes la motivación para ser agentes de cambio en sus respectivos Estados desde una perspectiva integral.

“Los conceptos de cooperación internacional, de acción catalizadora y promotora del esfuerzo cooperativo interamericano, de una visión totalizadora del niño, dentro de su ambiente natural y no sólo parcial en el campo de la protección a la salud, y de trabajo multi e interdisciplinario, tienen hoy plena vigencia. A lo largo de sus seis décadas de vida, el IIN ha puesto en práctica y ha contribuido a difundir estos conceptos en América, de manera tal que hoy forman parte del lenguaje de uso corriente por aquellos encargados de la toma de decisiones” (Crespo, T60.N226.1986: 3).

Queda señalar, como lo planteara Jorge Rosselot, asesor en Salud del Instituto, que la magnitud de los problemas a abordar frente a la crisis y las limitaciones de recursos existentes en la mayoría de las áreas, hacían más habitual el requerimiento de la cooperación internacional. En ese sentido, si bien hasta aquí dicha cooperación había tomado ciertas áreas de responsabilidad en cuanto a la satisfacción de las necesidades de niños y niñas, sobre todo a la salida de la II Guerra Mundial, iniciada la década de 1980, los esfuerzos internacionales también se tornaron relevantes para lograr el desarrollo más eficiente de los programas específicos de infancia, por lo que el Instituto esperaba una ampliación casi natural de su presencia en la región (T54.N214-215.1980).

Como vemos, el escenario en que se inaugura y desarrolla la Dirección de Crespo fue complejo. En su primer año de gestión solicitó una Comisión

Técnica Asesora a la OEA, que retomara las recomendaciones de la Asesoría de 1979 y generara un documento de reestructuración administrativa del Instituto (Acta LX/1980, Acta LXI/1981, Acta LXII/1982). Este informe presenta una serie de “medidas de emergencia” frente a la crisis, entre las cuales se desprenden al menos tres lineamientos que el Instituto asumió como principios orientadores de su acción en este período: la racionalización de los recursos humanos, la modernización tecnológica y la intensificación de las relaciones institucionales.

En primer lugar, la racionalización de los recursos humanos apuntó a que, sin alterar el presupuesto disponible –es decir, exigiendo su mantenimiento pero sin solicitar aumentos mayores–, se buscara incorporar nuevas funciones técnicas y de apoyo.<sup>333</sup> Era necesario entonces diseñar reestructuraciones estratégicas en las unidades especializadas, para hacer rendir la redistribución de las plazas disponibles por contrato con la OEA, así como los desplazamientos de las fuentes de financiamiento externas. Veremos operar esta estrategia con detalle en el apartado que sigue, ya que el movimiento estratégico de las plazas disponibles fue un ejercicio constante en el intento por contar con los profesionales necesarios para cumplir con los objetivos del Instituto en tiempos de crisis.

En segundo lugar, en lo que refiere a la modernización tecnológica de las operaciones del Instituto, la preocupación principal fue solucionar los problemas de productividad reducida, rebajar los costos y las ineficiencias administrativas, facilitar el manejo de los registros y asegurar el material del archivo. El mayor adelanto en esta materia tiene lugar en 1987 con la creación del Centro de Información Computarizada (CIC), proyecto que se venía presentando desde 1983. En lo concreto, se trata de la adquisición de equipos computacionales que permitieran incrementar la prestación de servicios a profesionales, organismos, instituciones y público general que consultara a distancia sobre temáticas de infancia y familia.<sup>334</sup> Al mismo tiempo, su

---

<sup>333</sup> Si bien con algunas transformaciones, durante la mayor parte del mandato de Crespo el Instituto contó con 5 áreas técnicas –Educación; Estadística, Informática y Planificación; Jurídica y Social; Salud y Farmacodependencia; Registro Civil y Estadísticas Vitales– y 4 unidades de apoyo –Biblioteca; Administración; Información y Relaciones Públicas; Publicaciones–.

<sup>334</sup> Según las estadísticas del Instituto, para 1987, el CIC cuenta con 500 instituciones usuarias en 24 países, 7 mil referencias bibliográficas y un diccionario de 2 mil palabras clave en inglés

función queda muy ligada a uno de los objetivos fundamentales de este período que es la recopilación, selección y difusión de material estadístico, tal como veremos en el apartado siguiente.<sup>335</sup>

Por último, en lo que respecta a las relaciones institucionales, en este período observamos que la crisis tensó en varios sentidos las conexiones construidas, haciendo que las instituciones comenzaran a mostrarse reticentes a la coordinación a la que estaban acostumbradas, por temor a la pérdida de libertad para desarrollar programas específicos, o a la competición por los fondos o a los costos mismos de la coordinación en términos administrativos. En la última Editorial de su gestión, Crespo se enorgullecía de que, a pesar de este escenario adverso para el acercamiento institucional, esta dimensión de su mandato haya sido remarcable:

“Por una parte, intensificamos los contactos y las acciones desplegadas con aquellos organismos con los cuales existían convenios o acuerdos de cooperación, y paralelamente diseñamos una estrategia dirigida a formalizar mediante acuerdos y convenios las nuevas relaciones que se establecían, en el desarrollo de la labor, con entidades afines a la obra del Instituto Interamericano del Niño. Asimismo tratamos de integrar, cuando fuera posible a los proyectos y acciones del Instituto, a las entidades que, aún cuando no estuvieran vinculadas por convenios o acuerdos firmados, tuvieran intereses comunes” (T61.N228.1987: 3).

En este punto, cabe destacar la presencia que adquieren las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) durante este período, cuya acción aumenta en América Latina, y muy significativamente en el ámbito de la promoción del bienestar infantil y familiar, cuando se trató del abordaje de sectores en pobreza extrema. Como dijimos, la crisis hizo que los Estados redujeran los recursos destinados a las políticas sociales, dejando espacios disponibles para la participación de instituciones externas que buscaron proveer de asesoría y capital inicial para diversas actividades locales.

Fue la Dirección de Crespo la que planteó la necesidad de establecer un diálogo con estas organizaciones. Si bien su presencia fue ascendente a partir de la II Guerra Mundial en la región, en el circuito del Instituto ellas aún eran

---

y español (en traducción para el francés y portugués). De esas clasificaciones no encontramos registro actualmente.

<sup>335</sup> Este Centro queda a cargo del ingeniero en informática, profesor de la Universidad de la República, Julio Rosemblatt, de quien encontramos varios trabajos en el Boletín (Acta 67/1987, A.2.1.5.1).

consideradas superficialmente, como entidades de asistencia técnica que proveían de una suerte de política social alternativa y paralela a la oficial. Crespo sostuvo que esta definición era superflua, reclamando lo poco que se conocía de sus acciones, cobertura o fuentes de financiamiento. Por ello el tema principal de la 68ª Reunión del Consejo Directivo, en 1988, fue “Las instituciones privadas. Su impacto en el bienestar de la niñez. Su estudio comparativo en costos y efectos con instituciones estatales e internacionales”.<sup>336</sup> Conformadas por cuadros técnico-profesionales, fueron entonces pensadas como una institucionalidad crítica a la oficialmente elaborada y aplicada por los gobiernos. Por supuesto, se consideró su diversidad –en sus propósitos y categorías sociales a las cuales se vinculan, composición de sus integrantes, alcance geográfico, modalidades de funcionamiento, medios de difusión, objetivos, financiamiento–, pero en general, se aplaudió su especial interés en involucrar a la comunidad y por que sus miembros desarrollaran facultades propias para solucionar sus problemas. También se consideró práctica su acción en base a proyectos, es decir, con objetivos bien definidos y a corto plazo, dependientes de donaciones o de préstamos blandos provenientes del exterior, generalmente países desarrollados que cuentan con políticas de ayuda al desarrollo y que prefieren en programas de apoyo directo a los “estratos más desposeídos del Tercer Mundo”, en vez de canalizar la ayuda a través de los gobiernos (Pilotti, T62.N229.1988).

Como bien ha señalado Valeria Llobet, y tal como se aprecia en el caso que revisamos, esta *ongeización* de la provisión de la protección social coincidió con la privatización de las prestaciones y la deslegitimación del Estado como proveedor del bienestar.<sup>337</sup>

Fortalecer la relación del Instituto con los Estados, en particular ampliar su representatividad e impacto en los contextos locales de toma de decisiones, contempló otras dos acciones, complementarias a las que venimos

---

<sup>336</sup> La primera vez que las reuniones del Consejo Directivo habían tenido un “tema especial” fue en 1986, cuando se trabajó la “Acción concertada para la prevención de la farmacodependencia de niños y jóvenes” (volveremos sobre esto más adelante). Desde entonces el objetivo fue hacer circular ese “tema especial” antes y después de la Reunión, con el fin de crear conciencia, compilar información, estudiar conjuntamente los posibles proyectos y promover la cooperación.

<sup>337</sup> Ver: LLOBET, Valeria. *Op. cit.*

describiendo. Por un lado, la exigencia de regularidad en el trabajo y la presencia de los representantes del Consejo Directivo –todos los Estados debían contar con uno y hacer de ellos responsables de su función–. Una de las tareas más importantes que se les asignó en este período fue la presentación anual, frente al Consejo Directivo, de un informe acerca de las medidas tomadas y los programas realizados para mejorar los diversos aspectos del bienestar de la infancia y la familia en sus respectivos países. Esta información era presentada según un formato establecido por el Instituto. Por otro lado, Crespo intensificó sus visitas personales a los Estados, en un intento por facilitar y estrechar los lazos entre los representantes y la Dirección. Aprovechó esos viajes además para participar más activamente de eventos técnicos y reuniones con funcionarios de instituciones no gubernamentales o de organizaciones internacionales que tratan asuntos de interés común (Acta LXIII/1983, A.2.1.6). Si bien enviar comitivas no era acorde con las medidas de ajuste presupuestario, la nueva Dirección consideraba fundamental revitalizar la presencia del Instituto en la región y ese fue otro de los ítems que disputó en las partidas presupuestarias (Acta LXV/1985, B.3.1).

Para 1986, la dinámica regresiva de las condiciones de vida de las familias como consecuencia de la crisis, ya era el tema transversal para casi todas las acciones del Instituto. El tema especial de la 67ª Reunión del Consejo Directivo del Instituto –celebrada en Montevideo en 1987, coincidentemente con la conmemoración del aniversario nº 60 del Instituto– fue “La crisis económica en América y su impacto en la familia y la infancia: la respuesta institucional”. Las *estrategias de resistencia institucional* ya no parecían suficientes, por lo que el objetivo de esta reunión fue definir un nuevo posicionamiento institucional para atender a la magnitud del proceso histórico que la región atravesaba.

Un trabajo fundamental frente a esta interrogante fue el de Francisco Pilotti –Jefe de la Unidad de Asuntos Sociales del Instituto, fundada en 1987–, titulado justamente “La crisis económica en América y su impacto en la familia y la infancia” (T61.N227.1987). El planteo central de Pilotti en este trabajo es que las innovaciones debían avanzar en promover la figura del Instituto como un “enlace promotor” entre los Estados, comprometido con tareas de diagnóstico y planificación. El objetivo sería identificar con precisión

las poblaciones que serían objeto de las políticas de acción social. Concretamente, su propuesta es crear y profundizar un “diagnóstico de la realidad regional”, a través de la generación de criterios de comparación, así como del desarrollo de canales estables de comunicación; ambos objetivos emergen con más claridad en este período. En ese esquema, el trabajo del Instituto sería fomentar la producción de información, así como participar de su sistematización. Esto será el tema central del apartado que sigue.

En el mismo orden de ideas, a los planteos de Pilotti se suman los del economista Carlos Amado –Jefe de la Unidad de Estadísticas, Informática y Planificación del Instituto–, quien, también en el marco de la 67ª Reunión del Consejo Directivo, prepara un trabajo sobre la “respuesta institucional” en el contexto que describimos (T61.N227.1987). Las aristas propuestas por Amado son relevantes pues ellas sintetizan de buena manera los vectores de las asesorías del Instituto en este período. El autor pone énfasis en la “necesidad de coparticipación” entre las instituciones de protección de la infancia y la familia, en la medida que ellas también se han visto afectadas por la crisis. Desde su perspectiva, ese deterioro estaba ocurriendo en varios niveles: primero, económicamente, en la medida que el gasto en protección social iba disminuyendo proporcionalmente al de la disminución de la calidad de vida de las familias; segundo, en la estructura y organización de los programas, lo que afectaba su continuidad; tercero, en su funcionamiento e implementación, digamos la calidad de la atención; y por último, en los sistemas de evaluación, que fue una de las primeras medidas directamente suspendidas.

En este escenario, ya al final de su mandato, la Dirección de Crespo queda definida como aquella que radicalizó los procesos conocidos y tradicionales en el Instituto con tal de cumplir con los requerimientos de los Estados americanos frente a la crisis. Para ello, la Dirección tuvo que definir con mayor cuidado sus objetivos y prioridades, perfeccionar las estrategias de planificación de las actividades, vigorizar a gran escala la cooperación interinstitucional y profundizar las gestiones para obtención de financiamientos de fuentes externas (Acta LXVIII/1988, B.1).

A su partida, Crespo es designado como “Director Emérito” por el Consejo Directivo del Instituto, sobre todo por lo que se considera su aporte a la tecnificación del Instituto. Así lo consigna la Redacción del Boletín:

“En esa mixtura intelectual, fruto del conocimiento profundo de la realidad de nuestros países latinoamericanos y del avance tecnológico al que tuvo acceso en su última etapa académica, encontró la fuerza necesaria para proyectar su espíritu modernizador a las operaciones del IIN, brindando apoyo irrestricto a programas que atendieran las necesidades de la realidad con miras a modificarla. Bajo su impulso, el Instituto fortaleció su capacidad técnica, amplió su espectro de acción y supo encontrar los mecanismos que le permitieran seguir brindando la cooperación que requieren los países, a pesar de las serias dificultades financieras por las que no ha podido mantenerse ajeno. Sus condiciones personales impulsaron la aplicación y el perfeccionamiento de las capacidades técnicas de los funcionarios, lo cual se tradujo en una presencia más frecuente de los técnicos del Instituto a nivel de los países y en la formación de grupos de profesionales nacionales capacitados para llevar adelante ese efecto multiplicador buscado por la acción del IIN” (T62.N229.1988: 4).

Con estas palabras, la Dirección del Instituto no sólo despide a uno de sus protagonistas, sino que construye una tradición. Crespo personificó el retorno del Instituto a su dinastía médica pero su rol fue netamente administrativo. Es significativo, por ejemplo, que en el Boletín no contamos con ninguna publicación suya en relación con la salud o con su experiencia directa con niños y niñas. Todos sus trabajos son burocráticos –notas editoriales o sobre el funcionamiento del Instituto–. En este sentido, podemos pensar que el rol del Director del Instituto va despojándose de la impronta disciplinaria que tanto peso había tenido en sus primeras etapas. El “espíritu modernizador” que ha inspirado la trayectoria del Instituto desde sus primeros anudamientos parece consolidarse en formas particulares de tecnocratización, las cuales ahora son las que definen las fortalezas de sus protagonistas.

### *1.2. Posibilidades de acción, entres recortes y racionalizaciones (Eugenia Zamora, 1988-1989<sup>338</sup>)*

En 1988 asume por primera vez una mujer como Directora del Instituto, Eugenia Zamora, abogada y notaria pública costarricense.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> El mandato de Zamora dura hasta 1995. Aquí señalamos sólo el año de su gestión que compete a nuestro período de investigación. Cabe recordar que en 1989 no se publicó el Boletín, por lo que para cerrar nuestro período tomamos en cambio el de 1990, dedicado íntegramente a la Convención de los Derechos del Niño.

<sup>339</sup> De los 11 directores que ha tenido el Instituto desde su fundación hasta la fecha, sólo ocupó el cargo una mujer más, la representante mexicana María Dolores Aguilar, cuyo mandato tuvo lugar entre 2007 y 2015. No ocurre lo mismo con la Presidencia y Vicepresidencia del Consejo Directivo, donde el cargo fue ejercido con un poco más de frecuencia por mujeres, aunque en una proporción también notablemente menor que los hombres.

Su mandato no arranca en mejores términos financieros que el de Crespo. Los Estados miembro directamente ya no abonaban sus cuotas, por lo que el Fondo Regular que se alimentaba de ellas estaba en una situación crítica. Por otro lado, el recorte global de la OEA se profundiza y, renovando su advertencia de crisis, reduce otra vez el presupuesto del Instituto. Zamora asume entonces su mandato con un balance que le indica como matemáticamente inviable el funcionamiento de la Oficina. Más aún, si hasta aquí todavía existían ciertas posibilidades de justificar y debatir la racionalización de los recursos humanos, desde ahora, la OEA dispone que las plazas que quedasen vacantes – por pensiones, renunciaciones o vencimientos de contrato– fuesen congeladas.<sup>340</sup> Esta es la razón por la cual el primer programa-presupuesto a cargo de Zamora (período 1990-1991) somete a consideración, además de la distribución de los recursos financieros, un nuevo organigrama, distribución de funciones y programas técnicos (Acta 68/1988). Al año siguiente, se establece que el Fondo Regular sólo podrá financiar las operaciones de base (edificio, mantenimiento, salarios y comunicación), por lo que el saldo restante para actividades –elaboración, ejecución y seguimiento de programas– forzosamente tendría que inyectarse desde fondos externos, ya sea desde los Estados que lo soliciten o de terceras instancias<sup>341</sup> (Acta LXIX/1989).

Una medida importante que pudimos identificar como central durante el mandato de Zamora, en vistas de la racionalización de los recursos, fue que desde entonces el tema principal de las reuniones del Consejo Directivo se articularan con la temática de los Congresos Panamericanos del Niño, para así buscar elaborar programas de capacitación más contundentes, transversales y con mayor impacto en los Estados miembro. Ella observaba con preocupación que tanto el Instituto como los organismos nacionales no preparaban adecuadamente los temas para el CPN y sobre todo que ellos no se articulaban con sus futuras áreas de acción. Esta falta de coordinación, sumada a la

---

<sup>340</sup> Si entonces el Instituto contaba con 20 plazas permanentes –14 administrativos y 6 técnicos, jefes respectivos de las unidades técnicas–, a la llegada de Zamora perdió 6 plazas – Jefe de Publicaciones, Jefe de Biblioteca, Asistente de Relaciones Públicas, Asistente de Publicaciones, Conserje y Jefatura de Salud–. Esto significó que el personal restante asumiera las tareas llevadas a cabo por el personal despedido.

<sup>341</sup> En general en el marco de programas específicos de parte de Organismos como la OPS/OMS, la UNESCO o la ASDI (Agencia sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (Acta LXVI/1986).

escasez de recursos, hizo que Zamora sostuviera el llamado que había hecho Crespo a fomentar la presencia y participación de los representantes del Consejo Directivo.

En cuanto a su visión respecto de la crisis, cabe destacar que Zamora comparte en gran medida las preocupaciones que habían sido las de Rafael Sajón, muy particularmente sus intentos por poner en el centro del debate las políticas distributivas y hacer visible la evidencia de que no todos los sectores de la población eran beneficiados por el desarrollo. Movilizada por este interés, Zamora propone que el tema especial de la 69ª Reunión del Consejo Directivo sea: “La violencia social y familiar. Sus repercusiones en los menores con especial énfasis en el tratamiento de sus víctimas”, entendiendo específicamente por “violencia social” aquella que es producto de situaciones que vulneran cotidiana y sistemáticamente los derechos elementales de ciertos grupos, muy particularmente los que han sido marginados de los beneficios del desarrollo (Acta LXIX/1989). Como veremos con detalle en las páginas que siguen, lo que se plantea es que la crisis económica corroe los ingresos reales de esos grupos más vulnerables, lo cual busca conceptualizarse como violencia.

Y mientras la crisis no hacía más que empeorar las condiciones de vida de las familias en la región, la Dirección del Instituto observaba con total preocupación cómo se reducían las herramientas con que acostumbraba encarar estos problemas. Entonces su lugar se redujo al de un catalizador de la acción cooperativa internacional e interamericana, estatal o no, así como proyectos de los cooperativos entre los Estados. Su función específica fue estimular entre los actores la formación de una “conciencia alerta” sobre los problemas relativos a la infancia y la familia en América, en vistas de las transformaciones sociales y económicas que la crisis había desatado.

En ese sentido, el Instituto avanza en la década de 1980 con una posición mucho más reactiva que propositiva respecto de las medidas a seguir y los modelos a implementar, en vistas de la precarización de las herramientas que le permiten tener incidencia transversal en los Estados americanos –en particular las “misiones”–. En cambio, el rol de catalizador tiene que ver con mantener activos los circuitos de comunicación construidos y servir de “enlace promotor” para las diversas iniciativas que buscaban hacerle frente a la crisis.

En otro registro, en el seno de la ONU estaba teniendo lugar una serie de debates referentes a la elaboración y posterior ratificación de la Convención Internacional de Derechos del Niño. Puede ser que tanto la necesidad de atender las urgencias regionales, como su inestabilidad presupuestaria, de alguna manera expliquen la escasa atención que desde la Dirección del Instituto se acordó a ese proceso internacional. La primera mención que encontramos en las Actas de las reuniones del Consejo Directivo respecto de estos procesos data recién de 1987. Entonces, se resuelve solicitar a la Secretaría General de la OEA, a través de la Dirección General del Instituto, que gestione ante los órganos competentes de las Naciones Unidas la participación del Instituto en el proceso de elaboración de dicha Convención, por entender que ella es de interés para los Estados miembro de la OEA. Al mismo tiempo, solicita a dichos Estados, también a través de la Dirección General del Instituto, que aprovechen las respectivas misiones diplomáticas ante la ONU para recomendar la participación del Instituto en el proceso de elaboración de dicho proyecto de Convención.

Esta Resolución es canalizada y queda en trámite durante 1987 ante el Consejo Económico y Social de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Acta LXVII/1987, B.3). No encontramos registros de que ella se retome si no hasta 1989, cuando se consigna simplemente:

“Se participó en calidad de organismo observador, en el Grupo de Trabajo que prosigue en Ginebra el estudio del Proyecto, a discutirse en la Asamblea General de la ONU en 1989” (Acta LXIX /1989, B.3: 23).

Luego, en el Anteproyecto del Programa-Presupuesto para 1990-1991 (Acta LXIX/1989, B.6), se vuelve a mencionar el proceso:

“Consideramos que el IIN deberá iniciar un programa de actividades directamente referidas al Proyecto de Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, tanto por su tradición en la materia, como por el esfuerzo mundial de convocar esta iniciativa y por tratarse este año del 30 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño. Como aporte al respecto, el Boletín del segundo semestre de este año estará dedicado a dicho documento” (Acta LXIX/1989, B.6: 39).

La ausencia del tema en los documentos oficiales del Instituto lleva a pensar que el proceso de escritura de la Convención no fue tratado como un tema central ni de una relevancia específica para el Instituto. En contraste, una vez

establecida la Convención, el Instituto adhirió abiertamente a la efervescencia que ella suscitó a nivel internacional. El número del Boletín de julio de 1990 (T63.N230.1990) está íntegramente dedicado a la Convención y se centra principalmente en tres interrogantes: ¿por qué la Convención y qué papel puede jugar en las Américas? ¿Cuál es su estructura? ¿Cuáles son los problemas prácticos que enfrentan los sistemas de bienestar infantil en nuestros países?

La Editorial de este número del Boletín es redactada por el entonces Secretario General de la OEA, Joao Clemente Baena Soares, quien señala:

“Se trata de un acto político que refleja, sin dudas, el compromiso que la comunidad internacional asume, casi en los umbrales del siglo XXI, frente a una niñez cada vez más ávida de respuestas efectivas a sus necesidades. Este compromiso fue oportunamente suscrito por el Consejo Directivo del IIN y por la propia Asamblea General de la OEA que expresaron su apoyo a los trabajos desarrollados en las Naciones Unidas tendientes a la adopción de una Convención Universal sobre los Derechos del Niño” (T63.N230.1990: 4).

En ese espíritu, adhiere “con entusiasmo” en nombre de la OEA y del Instituto a los principios y postulados que llevaron a la formulación de esta Convención, con la esperanza de que obtenga en el menor plazo posible las ratificaciones que posibiliten su entrada en vigor. Esta observación sobre los plazos remite a la larga duración de los debates para lograr la redacción del Documento. Recordemos que el borrador había sido presentado en 1979, es decir que el documento es producto de diez años de discusiones por parte de la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas. Ahí participaron los órganos respectivos de la ONU, además de otros organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, entre los cuales ha figurado, en carácter de observador, el Instituto.<sup>342</sup>

---

<sup>342</sup> La redacción de la Convención duró diez años, entre otras cosas, porque se optó por una metodología de “avance por artículo”, es decir, sólo se avanzaba al artículo siguiente una vez que se consensuaba el artículo en cuestión. Los primeros años de trabajo estuvieron signados por las diversas tensiones entre los gobiernos representantes del Este y los representantes del Oeste, marcadas por la escalada de susceptibilidades producto de la Guerra Fría. Ya avanzada la década del ochenta, el descenso de las hostilidades de la Guerra Fría, la apertura democrática de los países del Este y el relajamiento del alineamiento fervoroso de los países occidentales tras los Estados Unidos, permitió que las instancias finales de la redacción fueran más expeditas y amenas. Sobre este proceso ver: BARNA, Agustín. “Convención Internacional de los Derechos del Niño”. *Op. cit.*

A Teresa Albanez –jurista venezolana, especialista en derecho del niño y la familia, Representante Regional de UNICEF para América Latina– no le sorprenden estos largos plazos y más bien le asombra la amplia acogida de la Convención en círculos políticos y sociales, a pesar de las serias violaciones a los derechos de los niños en América Latina. En su texto “Por qué una Convención sobre los derechos del niño” plantea:

“Frente a la crítica de que en tiempos difíciles –difíciles para la economía, como los actuales– no se debiera permitir el lujo de crear o ratificar normas que representen o conlleven para el Estado el surgimiento de nuevas obligaciones con sus correlativos costos, es preciso decir que estos Derechos no son ‘lujos’ y que su reconocimiento tardío sólo refleja la lentitud con que a veces el Estado y la comunidad internacional recogen en sus normas los mandatos éticos del pueblo” (T63.N230.1990: 9).

Por lo mismo Albanez no era optimista en cuanto a la ratificación y aseguraba que la Convención tardaría mucho para entrar en vigencia. Eso sí, este Boletín es de julio de 1990 y la Convención fue ratificada en septiembre, es decir, tardó menos de un año en obtener las 20 primeras ratificaciones, transformándola en el Tratado internacional más rápidamente ratificado. Esto, contradujo la proyección de Albanez, para quien iba a ser necesario un largo período de “crear conciencia” y “despertar vergüenza” sobre su importancia. En su predicción, tampoco fue optimista respecto de la aplicabilidad de la Convención. Desde su perspectiva el documento sería utilizado más bien como un “patrón de análisis” por los gobiernos, para analizar los costos de su ratificación e idear los esfuerzos consecuentes. Desde la perspectiva de los trabajos que han criticado las formas de implementación de la Convención –de los cuales hablamos en nuestra introducción–, esta predicción fue menos errada.

Con todo, una preocupación recurrente en los documentos publicados en el Tomo 63 del Boletín del Instituto es que todos los esfuerzos culminados con la aprobación de la Convención fuesen complementados con una adecuada promoción del texto y del espíritu de la misma, para que se concrete posteriormente en políticas y acciones efectivas de los gobiernos de la comunidad americana. En ese contexto, el lugar del Instituto estaría ligado directamente a una función de promoción y protección de derechos. De hecho, desde entonces hizo de los principios de la Convención el eje rector de su

marco normativo de referencia. En conjunto con las Recomendaciones de los CPN, tales principios orientan los Planes de Acción del Instituto hacia el objetivo de que los derechos de la infancia entren en las agendas sociales y políticas de todos los Estados de la región.<sup>343</sup>

Como dijimos al inaugurar este trabajo, no es nuestro interés evaluar si el Instituto cumple o no con esa función de promoción y protección de derechos de infancia. En cambio, sostenemos que si el Instituto puede –desde la ratificación de la Convención hasta nuestros días– asumir una posición institucional como garante de esos derechos es porque logró, no sin dificultad, y en un proceso de larga duración, conseguir estabilidad y legitimación dentro del Sistema Interamericano. Como hemos visto en las páginas que responden a nuestro eje de análisis *institucional*, una serie de procesos de complejización y extensión de su estructura fueron necesarios para ello. Sentamos precedente respecto de esta *dimensión material* de la gestión del Instituto, y afirmamos que es sobre su base que se han sostenido las condiciones de posibilidad para la construcción de los modelos específicos de protección que el Organismo ha propuesto históricamente para las infancias regionales.

## **2. Definir, clasificar, hacer visible: una campaña de “lucha contra la pobreza”**

La década de 1980 fue un período devastador para América Latina. Por algunos ha sido entendido como la “década perdida”<sup>344</sup>, en un intento por describir esos diez años de crisis profunda, aguda y generalizada que sufrieron los países latinoamericanos a partir de 1980.<sup>345</sup> Esta crisis fue rotunda,

---

<sup>343</sup> En 2002 se agrega como documento de referencia la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, luego de los atentados en EEUU. Con esta Carta se buscó la renovación, promoción y fortalecimiento de los principios, prácticas y culturas democráticas entre los Estados americanos. Ella tiene seis lineamientos: I) La democracia y el Sistema Interamericano, II) Democracia y Derechos Humanos, III) Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, IV) Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, V) Democracia y misiones de observación electoral, VI) Promoción de la cultura democrática. Al Instituto le compete situar a la infancia, adolescencia y familia en cada uno de esos debates.

<sup>344</sup> Hasta donde sabemos, la primera vez fue en 1986 por Norberto González –entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL–, en su texto “Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, n° 30, diciembre de 1986, pp. 7-17.

<sup>345</sup> Para ser más precisos, agosto de 1982 ha sido establecida como la fecha que marca el inicio de esta década. En ese entonces México declaró la moratoria de su deuda externa, esta crisis abarcó rápidamente a otros países en situación similar y que también suspendieron el pago de sus compromisos externos. Se desencadena con ello un prolongado proceso de ajustes, negociaciones y turbulencias que tuvo gravísimas y duraderas consecuencias para el

trayendo consigo la caída de la actividad económica, la desaceleración del proceso de desarrollo, altos índices de desempleo, la reducción de los salarios, un aumento del nivel general de precios, el drástico incremento de las tasas de interés, el deterioro de los términos de intercambio, la brusca disminución del flujo de recursos financieros externos para el desarrollo y el desproporcionado endeudamiento externo.

Para Francisco Pilotti –tal como señala en el comentado texto “La crisis económica en América y su impacto en la familia y la infancia” (T61.N227.1987)–, esta crisis tuvo tres frentes de impacto centrales en la región. Primero, el crecimiento demográfico, estancado desde las décadas de 1950 y 1960 en la segunda fase de la transición demográfica –altas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad–, que derivó en una alta carga de población inactiva para la población activa, además afectada por el desempleo. En segundo lugar, el aumento de los asentamientos urbanos generados por las migraciones rural-urbanas concomitantes al proceso de industrialización de la región. En tercer lugar, y en relación con las dos anteriores, la pobreza, como resultado de una compleja trama de variables y dimensiones que caracterizaron los estilos de desarrollo adoptados por la mayoría de los países de la región ya a partir de la segunda post-guerra y uno de cuyos efectos fue “la exclusión de vastos sectores de la población de los frutos del progreso”.

Desde la perspectiva de Crespo, así se veía el panorama a mediados de este período:

“La tan enorme deuda externa con sus efectos sociales devastadores golpea aún con más fuerza en aquellos sectores socialmente desprotegidos. La necesidad de atender las obligaciones de la deuda ha contribuido a deteriorar cada vez más la capacidad estatal de prestación de servicios públicos para los grupos sociales más vulnerables y las recetas que se aplican por mecanismos convencionales no aportan rápidas soluciones” (T59.N224.1985, Ned: 3).

---

desarrollo económico y humano de la región. Este proceso tuvo como actores a los bancos acreedores, a los gobiernos de los países de esos bancos, a los organismos de financiamiento multilateral y a los países deudores. En las negociaciones, los tres primeros actuaron coordinadamente con el objetivo de prevenir la quiebra de bancos sobreexposados a la deuda latinoamericana, en tanto que los países deudores actuaron de un modo no concertado. Ver: BARCENA, Alicia. “Introducción”, en BELLOSO, Helvia; BUSTILLO, Inés; FRENKEL, Roberto; OCAMPO, José Antonio & STALLINGS, Bárbara. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. pp. 9-19.

Cabe recordar que, desde la década anterior a esta crisis y muy particularmente en el Cono Sur, el debate principal sobre estos procesos de desarrollo desigual venía teniendo lugar en contextos dictatoriales, de gobiernos militares de facto que habían derrocado gobiernos elegidos democráticamente, lo que implicó una historia de violencia y destrucción muchas veces genocida. Este es un hecho fundamental, aunque las dictaduras latinoamericanas sean un tabú para el circuito del Instituto. Hasta donde hemos podido revisar, ellas nunca fueron mencionadas ni menos cuestionadas directamente. Las visitas institucionales tuvieron lugar sin distinción, tanto a países bajo terrorismo de Estado como a gobiernos democráticos. Cuando la violencia realmente impidió alguna reunión, en general la justificación fue “por razones que todos conocemos”. En este sentido, una vez más, parece primar el sentido de neutralidad del Instituto frente a la coyuntura política que su condición de “internacional” le brinda.<sup>346</sup>

Una de las pocas menciones directas, es el discurso inaugural de Rodrigo Crespo en la 65ª Reunión del Consejo Directivo del Instituto, celebrada en Buenos Aires en 1985:

“El hecho de reunirnos aquí trae también aparejada la circunstancia de que este pueblo vive un momento crucial en su historia, con el retorno a una democracia viva y fecunda. Nosotros, que trabajamos por la niñez, la juventud y la familia de América, sentimos íntima satisfacción por el retorno de nuestros países al vivir democrático, pues somos miembros de la Organización de los Estados Americanos, que en su carta proclama y propugna la democracia como forma de vida de los Estados miembros, y porque estamos convencidos de que la niñez americana para crecer y desarrollarse en todos sus aspectos requiere una atmósfera de equidad y justicia, de respeto y libertad, como marco fundamental para la satisfacción de sus otras necesidades físicas, intelectuales y espirituales” (T58.N224.1985: 82).

---

<sup>346</sup> Cabe recordar que desde la década de 1960 ya se había institucionalizado una preocupación por los Derechos Humanos en la región, cuya materialización estuvo marcada por la redacción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (de 1968, pero con entrada en vigor en 1978), y por sus órganos competentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979). En este trabajo no podemos profundizar en los alcances de estos órganos, pero sí queremos llamar la atención sobre el hecho que el Sistema Interamericano es una entidad heterogénea, cuyas instituciones responden a diversos objetivos. Mientras el Instituto adhirió a un posicionamiento “neutral” y “apolítico”, hubo organismos que sí tuvieron representatividad en los Estados y se encargaron de recibir denuncias de violaciones a los derechos humanos. Esta tesis deja pendiente la revisión de ese contexto y la interrogante sobre la capacidad del interamericanismo para condensar agendas diferentes o incluso antagónicas.

Dicho esto, no debemos olvidar que nuestra “década perdida” coincide también con el fin de varios de estos períodos dictatoriales, por lo que los discursos políticos que incluyeron el problema de la pobreza tuvieron lugar en procesos de transición democrática. Si bien esta coyuntura no es explícita entre los documentos del Instituto, podemos observar, en sentido amplio, que en varios países de la región durante este período primó la construcción de programas cuyos objetivos políticos explícitos se ligaban a la realización de una empresa de reparación moral, social y material de los sectores populares, que prometía a la vez una lucha contra el autoritarismo y la implementación de políticas de justicia social.<sup>347</sup>

En este escenario, se impuso la idea de que el programa económico liberal era el producto de un saber absoluto de carácter científico, mito al que, como bien sabemos, desde el circuito del Instituto se recurrió ampliamente, tanto para cristalizar ciertos discursos y prácticas, como para definir quiénes tenían espacio para participar en su definición.<sup>348</sup> En herencia de algunas tradiciones que ya hemos revisado, en este período persiste la tendencia a absolutizar el rol del crecimiento económico en el desarrollo social. El crecimiento se concebía como un “resultado necesario” del desenvolvimiento de las leyes de la economía, y que podía, por tanto, tener lugar lejos de determinaciones sociales o históricas.<sup>349</sup> Al mismo tiempo, persiste una concepción productivista del progreso, en el sentido que se considera el crecimiento antes que la distribución, registrando sólo la parte positiva del proceso económico, ocultando o naturalizando los deterioros que él mismo genera.<sup>350</sup> En ambos casos, el progreso remite a una mejoría basada en la acumulación de capitales

---

<sup>347</sup> VOMMARO, Gabriel. “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80”, en *Apuntes de investigación del CECYP*, año 14, n° 19, 2011, pp. 45-73.

<sup>348</sup> La idea de este *mito* ha sido trabajada en BRIEGER, Pedro. “De la década perdida a la década del mito neoliberal”, en *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002, pp. 341-355.

<sup>349</sup> Esto ha sido designado por Mariano Féliz como el *fetichismo del crecimiento económico*. Irónicamente, plantea que la visión capitalista, como posición hegemónica, tendió “a olvidar” el carácter capitalista de la economía y su crisis, negando el carácter clasista de las políticas públicas. Ver: FÉLIZ, Mariano. “La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los '90”, en ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 275-323.

<sup>350</sup> Como bien se advierte en PAEPKE, Owen. *The evolution of progress. The end of economic growth and the beginning of human transformation*. Nueva York: Random House, 1993.

diversos y, al mismo tiempo, a un mantenimiento de un cierto orden que asegura beneficios sólo para ciertos grupos.<sup>351</sup>

En esa ecuación, el “crecimiento económico” fue muchas veces entendido como el medio ideal para reducir la pobreza, gracias a una serie de medidas que –en una suerte de confianza en un “mercado ideal” que funcionara sin trabas institucionales o legales– aseguraban que la riqueza “derramaría” hacia todos los estratos de la sociedad. Pero, en América Latina el crecimiento económico no había sido necesariamente sinónimo de pleno empleo o de una justa distribución del ingreso. Lo que predominó en cambio fue un crecimiento económico que generó o coexistió con un mayor o menor grado de desempleo, subempleo y precariedad.<sup>352</sup> En esa misma línea, debemos tener en cuenta la concomitante redefinición de las fronteras del Estado, en la dirección de su adelgazamiento y de la reducción de su campo de acción sobre los mercados.<sup>353</sup> Concretamente, se trató de una reformulación del campo de acción estatal, signada por el retroceso de las responsabilidades sociales del Estado, así como por la centralización y burocratización del aparato administrativo de asistencia.

En esta lógica, se entendía que el crecimiento económico asumió un carácter ambivalente: mientras por un lado prometía la modernización, por el otro, fomentaba el incremento de la pobreza crítica, generando graves desequilibrios económicos y sociales. Dicha ambivalencia se observa en los sentidos en disputa que encontramos en las páginas del Boletín, entre las lecturas desarrollistas de la década de 1950 que aún persistían en el circuito del Instituto en este período, y otras que, en gran medida por efecto de la influencia de la CEPAL, comenzaron a poner en cuestión el alcance de los beneficios del desarrollo económico a vastos sectores de la población. En este sentido, mientras las lecturas desarrollistas insistían en entender la pobreza como un fenómeno coyuntural y transitorio –caracterizado por la falta de

---

<sup>351</sup> Esto podría entenderse en la lógica de Maristella Svampa como una *mitología del crecimiento económico*. Ver: SVAMPA, Maristella. *Op. cit.*

<sup>352</sup> NEFFA, Julio César. “Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe”, en ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 193-209.

<sup>353</sup> PUYANA, Alicia. “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. El entorno socioeconómico en el que operan las transferencias monetarias condicionadas”, en BARBA, Carlos & VALENCIA, Enrique (eds.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: CLACSO, 2016, pp. 67-105.

acceso de una parte de la sociedad a los beneficios del capitalismo en expansión, porque “no quiere” o “no tiene herramientas para” incorporarse al sistema de producción vigente<sup>354</sup>—; las lecturas críticas insisten en que la pobreza social no podría revertirse desde los modelos de crecimiento económico, ya que efectivamente existían sectores de la población que por definición quedaban física, social y culturalmente al margen de las fuerzas que impulsan el desarrollo y de las medidas que los gobiernos aplicaban para superar la marginalidad.

En el Boletín encontramos trabajos como el de Israel Wonsewer, ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de Uruguay, quien en su artículo “Pobreza en la infancia, estilos de desarrollo y crecimiento económico” (T59.N224.1985), es tajante en recordar que la “teoría del goteo” planteada por las lecturas desarrollistas instaló un modelo que finalmente se tradujo en “efectos perversos” para el desarrollo social. Desde su perspectiva, los “mecanismos automáticos del mercado” que ese modelo y sus derivas instalaron no fueron eficaces para impulsar un modelo de desarrollo que priorizara la satisfacción de las necesidades básicas de la población, al mismo tiempo que las políticas sociales instrumentadas por el Estado no pudieron habilitar una superación de las inequidades de estilos de desarrollo que ellos posibilitan. En palabras de Wonsewer:

“Los progresos cumplidos, de una dimensión indudable, aparecen –sin embargo– reflejando profundos desequilibrios. El crecimiento en la producción, la satisfacción de las necesidades básicas y las mejoras logradas en la alimentación, vivienda, salud y educación no se han distribuido en forma equitativa entre los distintos sectores sociales. Crecimiento de la economía y desarrollo no son procesos equivalentes. (...) No obstante haberse introducido en la planificación del desarrollo en la década de los 60 la incidencia de los factores sociales, en los 70 el concepto del desarrollo unificado como un proceso conjunto, incluyendo los factores ambientales, no ha podido evitarse la concentración del ingreso en los sectores altos y medios de la sociedad, la emergencia de un estilo de desarrollo imitativo de las pautas de consumo de los

---

<sup>354</sup> Pedro Enríquez ha entendido este esquema como una visión dualista que divide entre “los incorporados” (aquellos que pueden disfrutar de los beneficios del sistema) y los “marginales” (aquellos sin empleo estable ni ingreso suficiente, es decir, que no han asumido la norma del pleno empleo ni los valores del hombre moderno: “personalidades marginales” que se resisten a la modernidad). Desde esta perspectiva, la característica de las sociedades latinoamericanas, es decir, “subdesarrolladas”, estaría dada por una convivencia temporo-espacial de un segmento “tradicional” y otro “moderno”, donde el primero sería un obstáculo para alcanzar el crecimiento social y económico. Ver: ENRÍQUEZ, Pedro. “De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos”, en *Fundamentos en Humanidades*, Universidad Nacional de San Luis, n° 15, 2007, pp. 57-88.

países desarrollados por un lado, y el fenómeno de la pobreza crítica en amplios sectores de la población por el otro” (T59.N224.1985: 7).

Desde este mismo enfoque, trabajos como el de Rosselot (T54.N214-215.1980) sostienen que la mera concentración de ingresos en los estratos altos no puede tener un efecto suficiente para elevar las tasas de inversión y el ritmo de crecimiento económico, al mismo tiempo que defienden como necesaria una mayor equidad distributiva que permita superar las condiciones de marginalidad. O, en una línea similar, Pilotti planteaba que los frutos del progreso y desarrollo no se distribuyeron equitativamente ni fueron suficientes para eliminar los aspectos más degradantes del subdesarrollo, teniendo como correlato sostenido

“la desigual distribución del ingreso, que en la región adquiere un marcado carácter concentrador y excluyente; el secular deterioro de los términos de intercambio; las políticas de consumo favorables a ciertos sectores urbanos en desmedro de otros, especialmente de origen rural; los tipos de tenencia de la tierra que caracterizan las estructuras agrarias de gran parte de la región; y la histórica exclusión de ciertos grupos” (T61.N227.1987: 26).

Tal como adelantamos en el apartado anterior, durante la dirección de Zamora, este fenómeno se conceptualizó en el circuito del Instituto como “violencia social”, esto es,

“aquella que es producto o consecuencia de situaciones que vulneran en forma cotidiana y sistemática los derechos elementales de grupos poblacionales específicos. Así, la brecha entre los que disfrutaban de los beneficios del desarrollo y los que han sido marginados de tales beneficios es una forma de violencia social. En igual forma, la crisis económica que genera procesos inflacionarios que corroen los ingresos reales de los grupos poblacionales más vulnerables es una forma de violencia social. Íntimamente unidos a los efectos de la crisis se han dado, además, ajustes estructurales que –con la intención de corregir derroteros económicos ya agotados– obligan a los gobiernos a restringir las asignaciones presupuestarias en sectores considerados ‘improductivos’ o ‘residuales’. El resultado directo de la aplicación de estas políticas de ajuste es, por un lado, el deterioro cuantitativo y cualitativo de algunos servicios y, por otro lado, la imposibilidad de ampliar la cobertura de los mismos a una población creciente” (Acta LXIX/1989, C.1: 49).

La emergencia de esta categoría podría llegar a entenderse como una forma de reconocimiento de la práctica sistemática y articulada de violencia social, pero además cultural, económica y epistémica, que *las modernidades* ejercieron sobre las sociedades americanas. Llama por supuesto la atención por su

coincidencia histórica con un momento en que las violencias aún eran más bien atribuidas a movimientos armados, por ejemplo. Pero llama más aún la atención con la fuerza que esta herramienta conceptual podría estar en disputa con los sentidos que hasta aquí ha movilizado mayoritariamente el Instituto. Esto sobre todo si consideramos que una entendida “violencia social” podría inscribirse en las particulares violencias sufridas en la región avanzando hacia el fin de la Guerra Fría. Violencia en lo económico por la imposición de las políticas neoliberales que incrementaron la marginación y el retroceso de las políticas de bienestar; en lo político por sus efectos en el debilitamiento de los movimientos sociales o la desprotección ciudadana.<sup>355</sup>

En el apartado que sigue revisaremos los modos en que se problematizaron las repercusiones de esa “violencia social” en las familias de la región, pero por ahora vamos a concentrarnos en los procesos mediante los cuales ella se operacionalizó como un modelo de intervención. Como adelantamos en el apartado anterior, dicho modelo se basó en el lema “lucha contra la pobreza absoluta” que emana de las resoluciones de la OEA y que forma parte de un nuevo intento de construcción transnacional de la política social en torno a la infancia y la familia, particular para la época de crisis.

Como bien ha propuesto Sonia Álvarez Leguizamón esas políticas signadas por la “lucha contra la pobreza” se alinearon con una *retórica de las necesidades mínimas*, es decir, la delimitación de ciertas capas de la sociedad que estaban sobre o bajo una llamada *línea de la pobreza*, en la medida que esas necesidades estuvieran cubiertas o no.<sup>356</sup> Retomando su planteo, podríamos entender que aquí se trata de una retórica que objetiviza y clasifica a las familias en una doble dimensión: por un lado, determinada por el acceso a necesidades mínimas biológicas cuantificables y con pretendida universalidad, y por otro, al desarrollo de las capacidades de las familias pobres para lidiar con su condición. De esto se tratará el apartado que sigue, donde daremos cuenta de las clasificaciones que se articularon en torno a la

---

<sup>355</sup> Un trabajo interesante a este respecto: MORAÑA, Mabel. “Violencia en el deshielo: imaginarios latinoamericanos post-nacionales después de la Guerra Fría”, en *Caravelle*, n° 86, 2006, pp. 181-190.

<sup>356</sup> Álvarez plantea que la metáfora de *línea* proviene del campo de la navegación, vinculada con la flotación. La línea de flotación es la que separa la parte sumergida del casco de un buque de la que no lo está. Aplicada a la pobreza, sería la línea entre los que están hundidos en el hambre y los que pueden flotar sobre él.

infancia y la familia en este período, “en situación irregular” y “fragilizada” respectivamente.

Por ahora retomemos los debates en torno a la “teoría del derrame” y contrastémoslos con esta campaña internacional de “lucha contra pobreza”, tomando como muestra el planteo de Crespo en 1981, en su disertación durante el 19º Período de Sesiones de la CEPAL:

“Históricamente se ha estimado que la mejor nutrición, educación y vivienda eran resultado de la abundancia, la prosperidad económica y que el producto nacional bruto de un país debía incidir mejorando la condición social de todos. Actualmente se piensa que el desarrollo debe concentrarse más directamente en las personas realmente necesitadas” (T55.N216.1981: 71).<sup>357</sup>

Como vemos, una lógica como la de Crespo pasa de la política “del goteo” a la minimalista en un sólo paso, dejando en evidencia una paradoja fundamental: pensar la agenda social en términos de “lucha contra la pobreza” implicó centrar la mirada sobre los pobres, dejando abiertamente de lado –o al menos entre paréntesis– la pregunta por los dinamismos sociales que configuran la causa de su empobrecimiento en primera instancia. En ese mismo gesto –y como ha propuesto Denis Merklen<sup>358</sup>–, entendemos que la irrupción de ese lema en el abordaje de la pobreza en América Latina consistió en una *operación de clasificación* que asignó una identidad social a los individuos inscritos dentro de una categoría.

En ese afán, uno de los mayores desafíos que se presentó en este período fue *detectar a los pobres*, es decir, transformarlos en objetos observables, comparables, recolectables.<sup>359</sup> Justamente, esa *delimitación de la pobreza* resultó una de las vías privilegiadas para lidiar con la crisis desatada en la

---

<sup>357</sup> Estas mismas palabras quedan consignadas en el Acta de la Reunión del Consejo Directivo de 1981, con algunas ligeras variaciones destacadas en lo que sigue: “Históricamente se ha estimado que la mejor nutrición, educación y vivienda eran resultado de la abundancia, la prosperidad económica y que el producto nacional bruto de un país, *muy probablemente incidiría* mejorando la condición social de todos. Actualmente se piensa que el desarrollo *debiera* concentrarse *más bien* en las personas *que están* realmente necesitadas” (Acta LXI/1981, documento 10: 12 \*el énfasis es nuestro).

<sup>358</sup> MERKLEN, Denis. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2010.

<sup>359</sup> Un antecedente interesante es la idea de *números del pobre* que plantea Mitchell Dean en su genealogía de estos procesos, donde toma como punto de partida a la policía del pobre en Inglaterra en los siglos XVII y XVIII. Ver: DEAN, Mitchell. *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*. Londres: Routledge, 1991.

década de 1980, también desde la perspectiva de Ana Grondona.<sup>360</sup> Si bien es cierto que los modos de vida de las familias pobres siempre habían sido foco de atención en el recorrido que venimos haciendo –particularmente en términos de los beneficios o cargas que ellas representen para la causa del bienestar nacional–, lo que ahora aparece como novedad es el ejercicio de *hacer existir* estos nuevos seres sociales, no sólo como realidad moral sino también como hecho objetivo y medible.<sup>361</sup> Concretamente, ese *hacer existir a los pobres* significó el esfuerzo de *construir una metáfora* sobre aquellos fenómenos sociales que por definición no eran directamente objetivos ni medibles, con el fin de desarrollar un “sistema de indicadores”.<sup>362</sup> Como propone Sally Engle Merry, esos indicadores son medidas estadísticas usadas para transformar datos complejos en números y clasificaciones. Desde su perspectiva, ellos tienden a ignorar las especificidades y los contextos, privilegiando un conocimiento estandarizado, pero superficial. Esto es significativo si consideramos que los indicadores son usados como una *herramienta de transmisión*<sup>363</sup> de la información técnica y científica a la acción, en este caso, inscrita en el marco teórico conceptual establecido por la “lucha contra la pobreza”. El objetivo final de dicho sistema era dotar de contenidos medibles por vía estadística a la escurridiza idea de bienestar.

La función específica de los indicadores en este caso fue predecir tendencias, así como evaluar el cumplimiento de objetivos, buscando cumplir una función activa en el mejoramiento de los procesos de formulación, rediseño, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, en este caso, referidas específicamente a la infancia y sus familias en el contexto de crisis.<sup>364</sup> Un buen ejemplo es el informe presentado al Instituto por el Ministerio de Salud y Acción Social argentino a mediados de la década de 1980 (T59.N224.1985)

---

<sup>360</sup> Ver: GRONDONA, Ana. *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2014.

<sup>361</sup> VOMMARO, Gabriel. *Op. cit.*

<sup>362</sup> ENGLE MERRY, Sally. *Op. cit.*

<sup>363</sup> GENTILE, Natacha & LÓPEZ, María Teresa. “Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado”, en *IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales*, Tandil, septiembre 2008.

<sup>364</sup> GARCÍA, Miguel Ángel. “Sistemas de indicadores sociales. Una aproximación desde la estadística oficial”, en *6º Taller Regional de Indicadores sobre el Desarrollo Social*. Buenos Aires: CEPAL, 15 al 17 de noviembre de 2000, pp. 35-51; GUTIÉRREZ-ESPELETA, Édgar. “Indicadores sociales: una breve interpretación de su Estado de desarrollo”, en BUVINIC, Mayre et al. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José de Costa Rica: FLACSO, 2002, pp. 106-148.

donde se plantea la necesidad de generar indicadores confiables para la realización de diagnósticos, reconocer las problemáticas y sus causales, así como para orientar las políticas y programas y evaluar sus resultados. Éste había sido uno de los objetivos principales de este Ministerio a partir de comienzos de la década de 1970 y en este texto presentan su trabajo como un ejemplo de la aplicación de un sistema de información compuesto –por estadísticas e investigación social– que permite efectuar aproximaciones diagnósticas sobre la población atendida o la operatividad institucional.

A la manera de las mediciones ya estandarizadas de la economía –como el producto bruto–, esos indicadores también debían funcionar como principios de orientación de la política social dirigida a la infancia pobre y sus familias. Tal como lo habían señalado Pilotti y Amado en sus trabajos sobre la crisis y la respuesta institucional respectivamente (T61.N227.1987), los indicadores debían referir tanto a una población específica –la “población problema” afectada por la crisis–, como al funcionamiento institucional de las agencias nacionales respectivas. En este sentido, se trataba de un trabajo de normalización de definiciones, terminología, clasificación y orientación, para reunir, elaborar y publicar criterios internacionalmente aceptados y comparables. La construcción de indicadores se sitúa entonces como uno de los vectores centrales en este período, en la medida que se entiende como un medio insoslayable para que el Instituto pudiese cumplir con sus objetivos de “promover el estudio de problemas relativos a la infancia en América y adoptar medidas conducentes a su solución”.<sup>365</sup>

Como hemos visto a lo largo de los períodos revisados, las disciplinas que participan de la definición de la protección de la infancia como problema social van variando de acuerdo a las demandas de progreso de turno. En este caso, en medio de los ajustes sufridos en el organigrama del Instituto y que describíamos en el apartado anterior, identificamos dos transformaciones

---

<sup>365</sup> Aquí podrían considerarse los trabajos de Eduardo Muñoz (T54.N212-213.1980), Jorge Rosselot (T54.N212-213.1980), Teresita Fariás (T57.N219.1983), Betty Cabrejo (T57.N219.1983), Angélica Gaudiano (T57.N219.1983), Carlos Amado (T57.N220.1983), Adolfo Gaete (T57.N220.1983), Israel Wonsewer (T59.N224.1985), Adolfo Gelsi (T59.N224.1985), Rodrigo Crespo (T60.N226.1986), Alejandro Manterola (T61.N227.1987), Juan Eduardo Cortés (T61.N227.1987).

significativas acordes a la campaña de la “lucha contra la pobreza” y particularmente a su demanda de construcción de indicadores.

Una primera transformación, tiene que ver con la actualización del Acuerdo firmado en 1979 entre el Instituto y el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población (UNFPA), y que había habilitado la formación y funcionamiento, dentro del Instituto, de la Unidad Regional para el mejoramiento del Registro Civil y las Estadísticas vitales de América Latina. Ese Acuerdo duró cuatro años, pero su operación continuó gracias a las exitosas gestiones desplegadas por la Dirección General del Instituto, que defendió la iniciativa ante los embates de los ajustes presupuestarios.

Una lectura transversal de los documentos encontrados en el Boletín nos permite observar un reclamo persistente frente al hecho de que, en contra de todas las recomendaciones de la ONU, los sistemas de producción estadística en América Latina siguieran siendo, al menos hasta 1990, asistemáticos, propensos a la adopción de soluciones *ad-hoc* para problemas específicos y, en general, generaran datos que no eran comparables. Por lo demás, si bien las instancias internacionales venían insistiendo en este punto, hasta aquí la capacitación de personal seguía sin ser una prioridad y la remuneración de los funcionarios resultaba inadecuada, por lo que existía un déficit de expertos en el área.

En ese proceso se consideraba que para que los datos producidos fueran contundentes, había que continuar con las transformaciones iniciadas en la década anterior, para erradicar una serie de prácticas que parecían atentar contra el impulso innovador de la producción de estadísticas, entre ellas: regímenes de producción dispersa, organismos faltos de coordinación, un modelo descentralizado que impedía la coherencia interna de la información, la duplicación y superposición de esfuerzos, los elevados costos, la existencia de lagunas e inconsistencias, entre otras.

Siguiendo el enfoque de Claudia Daniel<sup>366</sup>, podemos pensar que esta demanda creciente de estadísticas responde a la necesidad de acumulación de descripciones cuantitativas del mundo social, así como de la actualización constante de esas cifras, que impone el modelo de planificación desde el

---

<sup>366</sup> DANIEL, Claudia. *Op. cit.*

Estado para la conducción del desarrollo. En este caso, la expansión transversal de una preocupación por generar estadísticas responde justamente a los esfuerzos por *detectar a los pobres* que describimos, para luego construir problemas específicos dentro de la realidad nacional y regional, crear soluciones para ellos y evaluar su efecto. Se promueven entonces estudios pormenorizados respecto de índices específicos, que busquen reflejar los estados de la infancia y la familia en distintos contextos. Como veremos en el apartado que sigue, dichos estudios construyeron “perfiles” específicos para la familia deteriorada a causa de la crisis y la “infancia en situación irregular”.

Ahora, no hay que perder de vista que este interés por el incremento de las estadísticas fue muchas veces presentado como un proceso ineludible y lineal, o como una herramienta meramente técnica que abastecería de una validación empírica tanto a las investigaciones económicas como a sus usos políticos. Ellas podían llegar a constituir una especie de objeto incuestionado e incuestionable, en apariencia producto de operaciones meramente técnicas y matemáticas, capaces de operar en los contextos administrativos, económicos, sociales y políticos de formulación. Esto es relevante para nuestras reflexiones ya que, desde el inicio de nuestro recorrido hemos sido testigo de diversos mecanismos mediante los cuales el Instituto –particularmente en su calidad de organismo internacional– intentó instalar una retórica de la modernización muy ligada a la creencia en la posibilidad de administrar lo social “por fuera” de las tensiones y contradicciones constituyentes de las sociedades, propósito para el cual las herramientas estadísticas parecían ideales, en tanto aportaban la ilusión de que ese encauzamiento tuviera lugar sobre bases científicas, objetivas y “puramente” racionales.

Pero bien sabemos que el juicio político está implícito en la elección de qué es lo que se mide, cómo se mide, con cuánta frecuencia se mide y cómo se presenta e interpreta aquello que se ha medido. Estas elecciones son inherentes a toda acción estatal y a la información –y los problemas y soluciones– que ellas producen cotidianamente. Y así lo plantearon aquellos actores del circuito que buscaron alejarse de ese gesto naturalizador que supone pensar a las estadísticas como una herramienta a-política. Entre ellos, podemos tomar como ejemplo lo planteado por Betty Cabrejo, Jefa de

Planificación del Instituto Nacional de Bienestar de Perú, en su trabajo sobre sistemas de servicios básicos en áreas urbano-marginales, donde se pregunta:

“¿cómo elaborar estructuras conceptuales y metodológicas que nos permitan conocer la realidad de aquellos a quienes queremos beneficiar con nuestro trabajo, sin deformar esta realidad a través de nuestra propia cosmovisión?” (Cabrejo, T57.N219.1983: 18).

Tal como ha propuesto Alain Desrosières, la triada constituida por la manera de pensar la sociedad, las modalidades de acción y las posibilidades de descripción estadística, están estrechamente ligadas y simultáneamente co-construidas, suponiendo una forma de circularidad entre la acción y la descripción.<sup>367</sup> Por lo mismo, tener en cuenta que las estadísticas no son una herramienta a-histórica o subordinada es central a la hora de revisar estos procesos.<sup>368</sup>

La segunda transformación en el organigrama del Instituto, acorde a la campaña de “lucha contra la pobreza”, es la incorporación de un cientista social al equipo técnico de la Dirección General, creando con ello la Unidad de Asuntos Sociales del Instituto (UAS)<sup>369</sup>. El cargo es asumido por Francisco Pilotti –sociólogo chileno formado en EEUU, profesor universitario y consultor del Centro Latinoamericano de Demografía de las ONU (CELADE)– de quien ya hemos hablado.

“La justificación para crear la UAS nace del mandato estatutario que establece que el IIN es un organismo encargado de promover el estudio de los problemas relativos a la maternidad, niñez, adolescencia y familia en América y la adopción de medidas conducentes a su solución. La temática enunciada, particularmente en momentos en que la región se ve azotada por una profunda crisis socio-económica, presenta una clara dimensión social que el Instituto tiene el deber de abordar a fin de dar cumplimiento a la misión que se le ha

---

<sup>367</sup> Ver: DESROSIÈRES, Alain. “Décrire l’État ou explorer la société: les deux sources de la statistique publique”, en *Genèses*, n° 58, 2005, pp. 4-27.

<sup>368</sup> Ya lo habían dicho el economista William Alonso y el sociólogo Paul Starr: “*Official statistics do not merely hold a mirror to reality. They reflect presuppositions and theories about nature of society. They are products of social, political, and economic interests that are often in conflict with each other. And they are sensitive to methodological decisions made by complex organizations with limited resources. Moreover, official numbers, especially those that appear in series, often do not reflect all these factors instantaneously: They echo their past as the surface of a landscape reflects its underlying geology*”, ALONSO, William & STARR, Paul. “Introduction”, en ALONSO, William & STARR, Paul (eds.). *The politics of numbers*: Nueva York: Russel Sage Foundation, 1987, p. 1.

<sup>369</sup> En medio de los amplios recortes presupuestarios de la época, esta transformación fue posible aprovechando la jubilación de la titular de la Unidad de Registro Civil y Estadísticas, en 1987. Esto permitió que las funciones de esa Sección fuesen traspasadas a la Unidad de Estadística, Informática y Planificación, liberando una plaza (Acta 67/1987).

encomendado. Por tales motivos, se consideró indispensable incorporar a las actividades del Instituto los conocimientos y las técnicas desarrolladas por las ciencias sociales, particularmente la sociología, ya que sus aportes en áreas tales como urbanización, familia, migraciones, pobreza y marginalidad, son especialmente relevantes para el análisis de la problemática que actualmente afecta a la niñez en la región. Por otro lado, los métodos y técnicas de la sociología moderna son fundamentales para llevar a cabo con éxito las tareas diagnósticas y de evaluación relativas a las necesidades de la niñez y de la familia. En efecto, el diseño e implementación de encuestas especiales, así como la interpretación sociológica de datos censales, estadísticas vitales y otros indicadores socio-económicos, son elementos indispensables para la formulación de una adecuada planificación social, de carácter multisectorial, en favor de la niñez” (Acta LXVII /1987, A.2.1.5.2).

La UAS aspiraba finalmente a un equipo interdisciplinario –sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, profesionales de las ciencias de la salud– que investigara y fomentara la investigación en los Estados. Como metodología se promovió especialmente el uso de la observación participante, encuestas, entrevistas y la construcción de historias de vida. El fin era determinar la dimensión de las familias y conocer sus características: quiénes eran en realidad las familias pobres, cuál era su origen social y cultural, cuál ha sido su transición ocupacional, dónde y cómo viven, sus creencias, cuál era la lógica mediante la cual se reproducían y de qué manera se integraban a las instituciones y movimientos sociales para resistir y reivindicar, para mejorar su situación.

En este ámbito es interesante el trabajo de Carlos Amado –ya mencionado Especialista Principal en Estadística, Informática y Planificación del Instituto–, que fue preparado para el Seminario sobre “Análisis comparado de las instituciones proteccionales de menores”, organizado por el Ministerio de Acción Social, Subsecretaría del Menor y la Familia de Argentina (Buenos Aires, 1982) (T57.N220.1983). A la sistematización del debate en ese seminario, Amado incorpora las recomendaciones de Angélica Gaudiano, Jefa de la Unidad de Estadísticas del Instituto y de Cesárea Pisani, Socióloga del Departamento de Investigaciones de la Subsecretaría del Menor y la Familia del Ministerio de Acción Social argentino. En ese intento por triangular estadísticas e investigación social, el texto tiene un interés descriptivo de distintas experiencias de familias latinoamericanas, con el que busca generar un relato pormenorizado que sirva de referencia para los gobiernos que quieran evaluar en modo comparativo sus propios programas. Como resultado

de su análisis a nivel regional, Amado sostiene que si bien hay una preocupación por integrar estas disciplinas para tener un conocimiento amplio acerca de la población –incluso de usuarios de organismos públicos, como el Hospital o la Escuela–, no se dispone de indicadores sobre infancia y familia y los únicos datos disponibles provienen de Censos de población que se repiten generalmente cada 10 años.

En ese escenario, el objetivo de la UAS era sistematizar información y procurar formas fluidas de comunicación entre los sectores que tienen la responsabilidad de desarrollar los programas específicos, así como participar en el trabajo de definición, localización y medición de los problemas sociales. Finalmente, su acción debía dirigirse a promover el mejoramiento de las respuestas institucionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en las distintas áreas de políticas de infancia y familia –formulación y planificación de políticas–, a través de un trabajo de asistencia, capacitación, investigación y difusión. En este sentido, si bien los Estados ya tenían una “conciencia funcional” sobre la necesidad de contar con estas técnicas, la UAS tenía el objetivo de promover la inclusión de las variables sociales en los sistemas de información aplicados a instituciones de protección de infancia, de asistir a centros de información y documentación y de promover la formación de recursos humanos especializados (Acta LXV/1985, B.3.3).

Así las cosas, la creación de este *dispositivo estadístico-social*, responde directamente a los esfuerzos de elaboración de criterios internacionalmente aceptados y comparables que, habíamos dicho, fueron definidos como “indicadores” para expresar un modo de concretización de las nociones abstractas que movilizaba la campaña de “lucha contra la pobreza”. Estas conceptualizaciones pueden, en este sentido, entenderse como una *estadística con propósito*<sup>370</sup>, en la lógica que encuentran un vector en esa campaña, reflejando directamente los sesgos políticos y sociales que la crisis acarreo.

En definitiva, la década de 1980 fue escenario de una manera particular de construcción de los problemas sociales en torno a la *infancia necesitada de protección* de la que venimos hablando, porque “la pobreza” se estableció como núcleo de la nueva cuestión social y “los pobres” como sujeto y objeto de

---

<sup>370</sup> HORN, Robert. *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Hong Kong: Cambridge University Press, 1993.

las políticas destinadas a los sectores populares. En otras palabras, los “pobres” emergieron como un grupo social definido y la “lucha contra la pobreza” como un objetivo basal de las políticas sociales, siendo éstos los núcleos fundamentales del tratamiento estatal de los sectores populares –y con ellos, de la infancia que nos interesa–. Como ya hemos dicho, esta no fue sólo una forma de concebir las redistribuciones socio-económicas que instaló la crisis, sino también de contribuir a la creación de grupos y de identidades sociales.

De los modos en que ese mecanismo opera se trata el apartado siguiente. Por ahora demos un último paso en esta descripción y análisis del modelo que este proceso puso en construcción y que estuvo determinado por la retórica minimalista que la campaña de “lucha contra la pobreza” instaló. Son justamente esos *indicadores de necesidades básicas insatisfechas* una de las herramientas fundamentales para realizar un mapeo de la población pobre y aplicar a ella los programas focalizados. Luego, esos mínimos debían ser objetivados y, con ello, establecerse tanto un nivel de bienestar que pudiera ser medido, definido y clasificado, como los medios y políticas a través de los cuales éste debía ser alcanzado.

En palabras de Sonia Álvarez: “A partir de la asociación entre necesidades básicas y desarrollo humano, el mito del desarrollo ya no responde a la metáfora de una mancha de bienestar que –como el aceite– se expande e integra indistintamente a las poblaciones que realizan esfuerzos y trabajos para sumarse al tren del progreso. El desarrollo, para millones de seres del planeta, comienza a circunscribirse a ciertas necesidades básicas mínimas, umbral o línea de la degradación, la muerte o la inanición. Esta transformación del mito y la utopía del desarrollo, que pasa de expectativas de un máximo razonable de bienestar cada vez más amplio y vinculado a derechos a las necesidades básicas, pone de cabeza los mitos de la modernidad”.<sup>371</sup>

Finalmente, la retórica minimalista creó un perfil para aquellos que “no lograron triunfar en el sistema” y, consecuentemente, desplegó una serie de

---

<sup>371</sup> ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia. “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 261-262.

mecanismos que permitieran a la población contar con lo mínimo para reproducir sus vidas. Esto tiene que ver con representaciones sobre las posibilidades de desarrollo de las personas, tanto desde el punto de vista social y material, como en su condición de ciudadanos. Dichas posibilidades de desarrollo se relacionaron con las “capacidades de autogestión”, la “participación” para convertir activos escasos en satisfactores y el “apoderamiento” del capital social.

La “urgencia” de las familias frente a la crisis parecía justificar la proliferación de programas centrados directamente en sus modos de vida, dando paso a una promoción muy tenue de políticas redistributivas que avanzaran en la modificación, o al menos el cuestionamiento, de las causas profundas y estructurales de las relaciones de desigualdad. Este posicionamiento es el más recurrente en el circuito del Instituto hacia fines de la década de 1980, un posicionamiento que, si bien rechaza, lamenta, analiza y cuestiona la pobreza en la que viven tantas familias latinoamericanas, no tiende a cuestionar la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, ni los mecanismos que la provocan. En otras palabras, es un posicionamiento que tiende a operar naturalizando esas relaciones de desigualdad.

### **3. La familia fragilizada y la infancia en situación irregular**

“La dicotomía que trae aparejada el progreso y que se ha visto tan radicalizada con la incipiente crisis, deja marginado un grupo importante de individuos que carecen de la posibilidad de acceder a su propio desarrollo y por ende a integrarse productivamente. No podemos decir que haya un esquema de familia marginal o de infancia en situación de peligro, pero todas las investigaciones demuestran un denominador común; no importa cómo se les llame –marginales, deficitarios sociales, excluidos, etc.–; están resueltamente aparte y por debajo del funcionamiento de la familia tipificada como normal. Son familias frágiles, en situación precaria, que a la mínima dificultad o contrariedad rompen su armonía o equilibrio (Fariás, T57.N219.1983: 6).

La interrogante decisiva que va tejiéndose transversalmente a lo largo de este período es ¿cómo se construye un modelo específico para la *infancia necesitada de protección* en el marco de la crisis económica que marcó la década de 1980 para América Latina? Para intentar responder a esta pregunta ya hemos establecido algunas pautas, entre ellas el hecho de que el Instituto impulsó una serie de transformaciones en sus estrategias y organigrama con el

fin de sostener una administración armónica con los esfuerzos internacionales desplegados para enfrentar dicha crisis. Anudado a esos esfuerzos, sabemos también que el circuito nucleado por el Instituto –tanto sus funcionarios como sus colaboradores– gravitó en esos años en torno a la campaña de “lucha contra la pobreza”, la cual formó parte de los procesos de emergencia de la infancia pobre y sus familias como un grupo social delimitado, sobre el cual debían aplicarse intervenciones focalizadas. Lo que ahora corresponde es comprender cómo las prácticas y representaciones ligadas a esa campaña encuentran vías para definir y clasificar a las infancias y sus familias sobre las cuales versarían tales intervenciones.

Como hemos visto, la retórica de la campaña de “lucha contra la pobreza” objetiviza y clasifica a las familias en una doble dimensión: por un lado, determinada por el acceso a necesidades mínimas biológicas –cuantificables y con pretendida universalidad–, y por otro, al desarrollo de las capacidades de los pobres para lidiar con su condición. Esto podría entenderse en palabras de Castel<sup>372</sup> como una *gestión de la fragilidad humana*, buscando hacer de las familias agentes activos frente a las condiciones de desigualdad. Esta perspectiva ya venía instalándose como el modelo del buen gobierno de la sociedad desde la década de 1970, pero la crisis agregó nuevas exigencias. Ella puso en cuestión las funciones tradicionales asignadas a la familia, justamente en la medida que se radicalizó su fragilidad y falta de flexibilidad frente a situaciones adversas. Al mismo tiempo, abrió nuevas dimensiones en el campo de las responsabilidades con el bienestar infantil, generando lo que en el circuito del Instituto se entendió como “patologías sociales”, entre ellas, la violencia, el abuso, el maltrato, la explotación o la drogadicción.

Así las cosas, si bien durante todo nuestro recorrido hemos trabajado sobre la categoría de *la infancia pobre y sus familias*, en este período la carga simbólica que adquiere la noción de “pobreza” hizo que su definición cobrara una textura particular. Dicha textura puede entenderse si retomamos lo que Castel propuso como los dos principios directores del nuevo modo de *gubernamentalidad neoliberal* que son la gestión de riesgos y la demanda de activación de las capacidades individuales. En continuidad con los períodos

---

<sup>372</sup> CASTEL, Robert. *La gestion des risques*. París: Les éditions de Minuit, 2011.

anteriores, en este también identificamos como preeminente la lógica preventiva pero ahora se trata de una *profilaxis del riesgo*. Tal mecanismo puede definirse como la distribución y combinación de datos abstractos –los *factores de riesgo*– que indican la probabilidad de que emerja algún comportamiento indeseable. En base a estos indicadores –de cuya emergencia hablamos en el apartado anterior– se buscó construir *perfiles* de la población, en torno a los cuales debían diseñarse las intervenciones específicas.

Ya hemos establecido cuáles son los *expertos* que construyen esas intervenciones y con qué objetivos, ahora nos falta revisar de qué manera ellas operan, qué infancia y familia delimitan. En sentido amplio, entre los boletines se habló de una “familia fragilizada” por los embates de la crisis, cuya función socializadora estaba ampliamente deteriorada. De esto trata el primer apartado de este capítulo. Como efecto causal y lineal de ese deterioro habrían emergido formas particulares de la “infancia en situación irregular”. Si bien esta categoría no es original de este período, ni se define estáticamente, ahora aparece ligada a una serie de problemáticas que cobran protagonismo en relación con la crisis. Entre ellas, identificamos como las más recurrentes: el abandono, el maltrato, la farmacodependencia, la delincuencia infantil y juvenil, el ocio y el uso del tiempo libre. Tal como veremos en el segundo apartado de este capítulo.

### *3.1 La “cultura de la pobreza”, el “deterioro familiar” y las “estrategias de sobrevivencia”*

En el circuito nucleado por el Instituto en este período, la crisis económica fue considerada como una de las grandes responsables del deterioro de la familia, así como del debilitamiento de las instituciones que tradicionalmente estuvieron involucradas en su bienestar. Más aún, los efectos de la crisis se entendieron directamente como una “fuerza desintegradora” de la estabilidad familiar, que amenazaba con hacer de niños y niñas nuevas víctimas de la violencia, la precariedad y el abandono. En el mismo circuito, hubo quienes consideraron que esos fenómenos que se suponían como efectos de la crisis y, por tanto, causas de tal deterioro –los procesos descontrolados de urbanización, el crecimiento demográfico o la pobreza, por ejemplo–, en

realidad ya eran parte de una realidad regional que la crisis no hizo más que venir a agravar. Con todo, la idea de que la desestabilización económica estaba teniendo efectos devastadores en aquellos sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas, era indiscutida. De uno u otro lado, se reconocía la vulneración cotidiana y sistemática de los derechos elementales de ciertos grupos, muy particularmente los que se entendían como marginados de los beneficios del desarrollo.

Como ya habíamos mencionado, en el circuito del Instituto se adhirió entonces a la noción de “violencia social”, como un intento transversal por categorizar la serie de fenómenos que vinieron aparejados con la crisis y que afectaron en primera instancia a esos grupos. En otras palabras, lo que se conceptualizó como “violencia social” fue la radicalización de los procesos de marginación de esas familias de los beneficios del desarrollo como consecuencia de la crisis. Encontramos un amplio acuerdo entre los diversos actores que conocemos a través de las páginas del Boletín en reconocer que esa “violencia social” había tenido como efecto profundas transformaciones en las dinámicas familiares, tanto en la esfera relacional como económica. Por otra parte, se entendió que esas transformaciones avanzaban en una fragilización de las familias, teniendo como resultado mayor desorganización. Así lo resume Adolfo Gaete, entonces Director del “Proyecto Regional de Registro Civil” coordinado en la década de 1980 entre el Instituto y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP):

“Con la crisis, en los países subdesarrollados que no han logrado reformas económicas ni sociales de consideración para hacer frente a la violencia social de nuestros días, ha cundido la desorganización familiar y la niñez y la juventud han sido inevitablemente descuidadas” (T57.N220.1983: 43).

Ahora bien, como ya hemos desarrollado anteriormente, las ideas que circulan en el Instituto tendieron en gran medida a una comprensión de la familia como institución “básica”, “natural” e “indispensable” de la sociedad. Al mismo tiempo, es necesario establecer que cuando se habla de “fragilidad” y “desorganización” de la familia no se apunta a una crisis de la familia en sentido amplio, si no específicamente a la familia nuclear.

En esa tendencia, algunos actores de este circuito, como Julio Bello, representante argentino y entonces Vicepresidente del Consejo Directivo del

Instituto, tendían a adherir a posturas institucionales como la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social de la ONU –donde se entiende a la familia como “la unidad básica de la sociedad y medio natural para el desenvolvimiento y bienestar de todos sus miembros”– o de la OPS –donde la familia se concibe como “la unidad bio-psico-social primaria donde se realizan los procesos básicos de crecimiento físico de los niños y adolescentes, la maduración emocional, el desarrollo psicológico, las relaciones intrafamiliares y la socialización inicial”–. Desde su perspectiva, estas posturas reafirman “la importancia y el valor” de la institución familiar, su “papel protagónico” en la construcción, crecimiento y estabilidad de la sociedad, así como su calidad de “ambiente natural” para el desarrollo y realización personal de los individuos. Al emanar de organismos internacionales, estas sentencias son para él de jerarquía, por lo que debían ser aceptadas de manera amplia y abordadas de manera “integral”, más allá de diferencias ideológicas o políticas.

Estas ideas de Bello las encontramos en una ponencia presentada en el Seminario Internacional de la ONU titulada “Las familias en evolución: relevantes estrategias del bienestar social”, celebrado en Moscú en octubre de 1984. En la misma reunión, y en una línea cercana a su colega, Rodrigo Crespo –siendo Director del Instituto y en nombre del entonces Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares–, expone una serie de recomendaciones que defienden transversalmente a la familia como una institución “necesaria de preservar intacta” (T58.N221.1984). Crespo insiste en que ella “mantiene inalterables sus esquemas fundamentales” y que sus funciones “se encuentran ligadas a la naturaleza del individuo”. Reconoce los cambios, reconoce además una amenaza en la desestabilización de los factores socio-económicos, pero considera que ellos no debieran alterar las funciones familiares esenciales: el desarrollo del individuo y la transmisión de valores. En lugar de situarse del lado de la comprensión de las nuevas formas familiares, insiste en emitir juicios de valor según los cuales el resultado de no respetar tal estructura serían familias “mal constituidas”. En este sentido, cabe destacar que durante su mandato, Crespo siempre visualizó al Instituto como un “instrumento de fortalecimiento” de la estructura de la familia en la región.

Por su parte, Adolfo Gelsi –entonces Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República y de quien algunas ideas

en torno a las formas de disciplinamiento de la familia comentamos en el capítulo anterior—, escribe un texto sobre política familiar, en el cual sostiene la mirada conservadora que conocimos. Desde su perspectiva, la familia a promover es “monogámica”, “autovalente”, “moral y materialmente estable”. El Estado no debe ser demasiado intrusivo en su espacio, que es privado e individual, de cada miembro que la compone. Y se pregunta:

“teniendo en cuenta que la familia es el estado natural para la vida personal y que, por ende, la familia ha de estar al servicio de las personas, de qué manera habrá de realizarse un conjunto de actividades programadas sistemáticamente, fines y medios co-relacionados, por parte de la sociedad jurídicamente conjugada y utilizando los poderes sociales que tiene o coordina para asistir a la familia y contribuir a resolver sus problemas” (T59.N224.1985: 31).

Entre lo que podríamos tomar como respuestas a esta interrogante, Ubaldo Calvento, Jefe de Asuntos Jurídicos y Sociales del Instituto, incluso llegó a proponer multas civiles al divorcio (T54.N214-215.1980). Desde su perspectiva, la pregunta en torno a la sobrevivencia de la familia no era pertinente ya que, si bien una serie de acontecimientos ponían en entredicho su significado y estructura en la forma en que se le había conocido, no podía haber duda de que ella seguiría existiendo. Pero para ello necesitaba “el apoyo del Estado”, incluidas sus sanciones.

Por su parte, Teresita Farías, Presidenta del Consejo del Niño de Uruguay en esos años, también bregaba por la perdurabilidad de la familia y lamentaba este escenario de crisis:

“La familia, reconocida, sin discusión como el elemento inicial del grupo social, practica cada vez menos el diálogo, la convivencia efectiva, el cariño y la confianza. Se ha alterado su equilibrio y roto su cohesión. El esfuerzo del núcleo familiar para continuar ejerciendo su función es arduo. Debe vivir bajo el permanente impacto de las contradicciones, el contraste del progreso con la forma de vida que éste impone” (T57.N219.1983: 5-6).

Pero ¿qué tipo de vida estaba imponiendo el progreso que impedía el cumplimiento de las funciones familiares? ¿De qué maneras y por qué vías la crisis desestabilizaba la cohesión de la familia?

En estos debates, resulta interesante la pieza que introduce el psicólogo chileno, Juan Eduardo Cortés, al incorporar a la discusión la noción “cultura de la pobreza”. Se basa directamente en las ideas de Oscar Lewis, aquel célebre antropólogo norteamericano que un par de décadas antes ya se había

adjudicado la tarea de relatar las vidas de los pobres en los países subdesarrollados.<sup>373</sup> En primera instancia, Cortés propone la hipótesis de Lewis para entender la desorganización familiar como un conjunto de normas, valores y hábitos que pueden ser disfuncionales para la sociedad establecida, pero que son adaptativos a las circunstancias adversas de la pobreza.

Esto es relevante si consideramos la presencia sostenida que adquiere la categoría de “estrategias de supervivencia familiar” en los artículos publicados en el Boletín, en general para referirse al repertorio de comportamientos que las familias debían asumir con el fin de asegurar su subsistencia diaria. Dichos comportamientos se caracterizarían por su fragilidad, dado que cualquier evento inesperado –desde una coyuntura económica internacional hasta la enfermedad de uno de sus miembros– genera una crisis, debido a la falta de flexibilidad para ajustarse a los cambios. En ese sentido, cuando decimos “debían asumir” es porque se entiende que la crisis muchas veces obligó a los miembros de las familias a variar los papeles que cada uno desempeñaba tradicionalmente para adoptar nuevas estrategias que les permitieran resistir a los embates de la crisis.<sup>374</sup>

Esas familias debían enfrentar *riesgos sociales*, es decir, tal como los ha descrito Castel, “(...) avatares de la vida social que perturban el curso de la existencia de todos aquellos que solo tienen para vivir los recursos que obtienen con su trabajo, que corren así el riesgo de caer en desdicha y, en última instancia, en la decadencia social”.<sup>375</sup> En este sentido, se trataría de una *población de riesgo*, también al decir de Castel, esto es, un grupo social que

---

<sup>373</sup> LEWIS, Oscar. *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

<sup>374</sup> Unos años antes de los que nos atañen en este período, la antropóloga Larissa Lomnitz ya había trabajado esta noción, en su estudio etnológico sobre los barrios en ciudad de México. Ella hace una interesante distinción que no encontramos con claridad entre los trabajos publicados en el Boletín, en particular en aquellos que buscan dar cuenta y explicar los mecanismos de *subsistencia* y de *supervivencia* de las familias pobres. Desde la perspectiva de Lomnitz, los de subsistencia apuntan a intercambios precarios de mano de obra contra dinero, mientras que los de supervivencia comportan la totalidad del sistema de relaciones sociales. Si bien ambos coinciden en el argumento de que la precariedad en la vida de estas familias tendría que ver con la inestabilidad de su situación laboral, las redes sociales representan un sistema económico informal, paralelo al de economía de mercado, y que opera en base al intercambio recíproco entre iguales. Observamos que la definición compartida en los artículos del Boletín, refiere de manera amplia a las dos versiones de esta distinción. Ver: LOMNITZ, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI, 2003.

<sup>375</sup> CASTEL, Robert. “Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad”, en CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis & MURARD, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, 2013, p. 36.

porta ciertos *factores de riesgo* susceptibles de producir acontecimientos indeseables. Como sabemos, esa relación entre población y factor de riesgo hizo necesaria la construcción de *perfiles* de individuos, que en este caso definen a las infancias pobres y sus familias.

Desde esta perspectiva, llama la atención que las ideas de Lewis, planteadas varios años antes, adquieran presencia en el circuito del Instituto en este período. El uso de su teoría de la “cultura de la pobreza” bien coincide con la “lucha” que se está dando en la región y que, como avanzamos en el apartado anterior, tendió a una lectura cristalizada y estática tanto de los procesos distributivos como de las experiencias vitales de las familias que se catalogaron como “bajo el límite de la pobreza”. En este sentido, esta noción de la “cultura de la pobreza” se presenta como una herramienta conceptual para los intentos de comprender los entendidos “obstáculos” que entorpecían la lineal marcha hacia el desarrollo de los Estados americanos, por lo que continuaba siendo operativa en este circuito de problematizaciones en torno a la infancia y la familia que fue el Instituto en la década de 1980.

En la misma línea, adoptar esta perspectiva es particularmente interesante si consideramos que Lewis habla del *uso antropológico del término cultura* para plantear que se trata esencialmente de un patrón de vida que pasa de generación en generación. Desde su perspectiva, ese patrón respondería a un sistema de vida estable y persistente que determina a las generaciones de las clases populares. Así como Cortés, Calvento (T54.N214-215.1980) también había advertido que si el deterioro de la familia se transformó en una preocupación social fue porque ella aún se entendía como el medio ambiente en que el ser humano se desarrolla, aprende normas y valores y se constituye como un ser apto para la sociedad. Más aún, para Calvento, una vez superadas las concepciones que intentaban explicar la conducta desviada por la herencia, la familia se situó como un factor determinante para evitar la emergencia de comportamientos indeseados. Ese es un tránsito que nosotros ya conocemos. Es entonces en la familia que el niño debía tornarse un individuo apto para la sociedad, donde aprende normas y valores, donde desarrolla su personalidad y genera sentimientos de pertenencia y cooperación. En esa misma línea, Crespo planteaba que la infancia era “la etapa crucial en la producción de adultos de determinadas calidades” (T57.N220.1983).

Por lo mismo, es interesante que Cortés adhiriera a la perspectiva Lewis y tome en cuenta particularmente la relación de la cultura de la pobreza con una “actitud crítica” hacia algunos de los valores y de las instituciones de las clases dominantes: “el odio a la policía”, “la desconfianza en el gobierno”, así como “un cinismo” que, conjugados, daban a la “cultura de la pobreza” una cualidad contraria y un potencial que podía utilizarse en movimientos políticos dirigidos contra el orden social existente. No olvidemos que el fin último de las estrategias enmarcadas en la campaña de “lucha contra la pobreza” es garantizar la gobernabilidad. En general, se trata de políticas focalizadas, tendientes a aminorar las consecuencias que la crisis generó transversalmente en estas familias, traducidas en un aumento de los niveles de vulnerabilidad social. Dichas políticas tenían entonces dos objetivos, por un lado, evitar el descontento y, por otro, y en mayor medida, hacer que las familias y sus miembros generaran las capacidades necesarias para hacer frente a su condición de vulnerabilidad.

Respecto de esas capacidades, podemos considerar los planteos de Denis Merklen<sup>376</sup>, para situar en este período una serie de dinámicas que operaron con intenciones de transformar el orden social y que él denominó *políticas de individuación*. Dichas transformaciones estarían determinadas por una disputa de sentidos entre considerar al individuo como un punto de partida, es decir, que mediante la socialización se lograría integrarlo a la sociedad (integrar a un individuo que “ya estaba ahí”) y considerar al individuo como una subjetividad individual sobre la cual se puede actuar para producirla como tal. El individuo que se produce desde esta segunda perspectiva es una entidad dotada de libertad e iniciativa, de quien se espera *responsabilidad y activación*, mientras define autónomamente el contenido de su experiencia y la proyección de su futuro.

En los períodos anteriores ya hemos conocido diversas formas de las estrategias desplegadas para que las familias puedan hacerse cargo de sí mismas, con el fin de minimizar eventuales costos a la comunidad. Ahora, en este período caracterizado por el auge del neoliberalismo y la crisis del Estado de bienestar, las políticas de responsabilización y privatización de la esfera

---

<sup>376</sup> MERKLEN, Denis. “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis & MURARD, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, 2013, pp. 45-87.

familiar tienden a radicalizarse. Por lo menos conceptualmente, se hace más visible la serie de herramientas desplegadas para que las familias puedan enfrentar las eventualidades presentadas por la crisis.

Lo cierto es que así planteadas, las políticas de individuación encuentran su blanco en el individuo mismo y no en las dinámicas sociales que representan un peligro para su integridad o autonomía en primera instancia. En palabras de Merklen, “las políticas del individuo parten del presupuesto de que, por su naturaleza, el mundo social produce ganadores y perdedores, y que idealmente triunfa aquel que llegó a descifrar la realidad social y sale victorioso de su envite. Esto puede desestabilizar a los otros, como suele suceder, y en esos casos las políticas del individuo pueden tener una función restauradora, ayudando a quien cayó a volver a pararse”.<sup>377</sup>

Así se entiende que las familias de la *infancia necesitada de protección* queden definidas por su “ruptura de equilibrio y de armonía” en las páginas del Boletín. Ellas son, por lo tanto, meritorias de una atención especial y particularizada. Por lo mismo, sus “estrategias de sobrevivencia” fueron en este período una categoría central para problematizar el continuo protección-desprotección de los cuales niños y niñas dependían, por lo que el foco de la intervención social se situó en ellas. Justamente, las *políticas de individuación* están dirigidas a todo quien malogre su estrategia social, es decir, que se encuentre en situación de dependencia y, por tanto, esté necesitado de ayuda. Todo quien haya sido desestabilizado y necesite ayuda para reanudar la lucha.

Retomando los planteos de Castel desde esta perspectiva, es posible sostener que transitamos otra vez por los terrenos de la profilaxis, pero esta vez conceptualizada como *profilaxis del riesgo*, entendida como una serie de acciones destinadas a generar un modo de vida que reduzca al máximo esas caídas y las posibilidades de marginación. Como ya adelantamos, esto tiene como efecto una serie de pasos tentativos en dirección del delineamiento de los campos de conducta y responsabilidad, tanto personal como familiar, que se sitúan en la base de la definición de las políticas de protección de infancia en este período. Porque si bien las causas de la desestabilización son múltiples y heterogéneas como son singulares los recorridos de cada familia, ellas

---

<sup>377</sup> MERKLEN, Denis. “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. *Op. cit.*, p.79.

pueden agruparse en categorías. Desde nuestra perspectiva, y como desarrollaremos a continuación, aquí ellas pueden agruparse bajo el gran rótulo de “infancia en situación irregular”.

### *3.2 Acerca de los “menores en situación irregular”*

En los Boletines publicados durante la década de 1980, encontramos diversos trabajos que buscaron estabilizar características de lo que se consideró como la familia de las infancias “en situación irregular”. Estas caracterizaciones apuntan a la “familia fragilizada” que acabamos de describir y tienen en común lo que llamaremos su *condición de falta*: baja escolaridad, baja calificación laboral, carencia de trabajo y de estabilidad laboral, relaciones de pareja y filiación no oficiales, “madres solteras”, ausencia de figuras parentales en el hogar, “malas relaciones”, disfuncionalidad de las funciones de afecto, inestabilidad. En otras palabras, se entiende como un tipo de familia que está en “crisis permanente”, mantiene una “dinámica generadora de sufrimiento”, tiene limitaciones para satisfacer sus propias necesidades y también sería disfuncional en su rol socializador, en la medida que sus valores serían divergentes e inconsecuentes con las normas y valores socialmente aceptados.

Si bien es de amplio reconocimiento que estas clasificaciones tienen un carácter descriptivo, del cual no pueden desprenderse hipótesis causales, ellas se utilizan de manera recurrente en los boletines para caracterizar “el ambiente del menor en situación irregular”. Más precisamente, ellas se utilizan como puertas de entrada para investigar el problema del “menor en situación irregular” –circunstancias económicas, sociales y geográficas, políticas implementadas, organismos a cargo, por ejemplo– y se entienden como analizadores de una “pauta de adquisición de la característica”, siendo “la característica”, la situación irregular.

Al mismo tiempo, si bien se reconoce que estas características parecen anómalas sólo desde la perspectiva de las normas y valores socialmente establecidos y dominantes culturalmente –es decir, que desde el punto de vista de la subcultura ellas resultan funcionales y adaptativas–, su definición y sistematización participa de una cristalización hegemónica de los

comportamientos de ciertos sectores de la población. En este sentido, observamos que la clasificación no es cuestionada en relación con quien la adjudica –a la manera de Howard Becker<sup>378</sup>–, sino que es un rasgo, una particularidad, una anormalidad propia del “menor” y su familia.

La definición de “menor en situación irregular” no es homogénea ni estática entre los trabajos que encontramos en el Boletín, sin embargo, encontramos varias regularidades. En general, ellas se definen en relación con las características de su grupo familiar recién mencionadas, tendiendo a la homogenización de un conjunto de niños y niñas que carecen de tuición o que, de tenerla, constituye un peligro para su “desarrollo integral”.

Desde esa perspectiva, la serie de características que producen a estas infancias están generalmente marcadas por su discordancia con los parámetros establecidos, es decir, también por su falta. Ellas se encuentran desperdigadas entre los trabajos del Boletín, pero podemos agruparlas en al menos cuatro dimensiones: educacionales –entendidas como “retraso escolar”, “deserción”–, afectivas y emocionales –asociadas a lo “disarmónico”, “carente de estimulación”, “desconfianza”, “indiferencia”, “labilidad”, “dificultades de expresión”, imagen de sí mismo “distorsionada”, “vacía”, “empobrecida”–, cognitivas –“retraso mental”, “deprivación”, “insuficiencia”– o conductuales –“impulsividad”, “imprevisibilidad”–.

Al mismo tiempo, entre los documentos publicados en el Boletín encontramos esfuerzos por sistematizar estas variables. Un buen ejemplo es el trabajo de Eduardo Muñoz, colaborador del Instituto, sobre los “aspectos sociales del problema del menor” (T54.N212-213.1980). Desde su perspectiva era fundamental generar indicadores que permitieran conocer la extensión, la magnitud y las tendencias del problema sobre bases científicas. Para representar sus ideas utiliza el diagrama que presentamos abriendo este capítulo. Con este esquema, Muñoz distribuye ciertos tipos de situación irregular –definidas por su déficit conductual, socioeconómico o físico-mental–, en relación con sus consecuencias –desempeño inadecuado en sus roles adultos, ocupacionales y sociales– y con los costos para la sociedad –delincuencia, alcoholismo, baja producción, desaprovechamiento de recursos

---

<sup>378</sup> BECKER, Howard. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

humanos-. Su trabajo se basa en una articulación de “cadenas causales” que ligan, de manera lineal, unas consecuencias con otras. Con ello, Muñoz trata de demostrar que estas variables se perpetúan bajo la forma de un “circuito de retroalimentación positiva”.

Ahora, si bien el autor “entiende la resistencia” que puede suscitar la comprensión de los problemas sociales en términos de costo, desde su punto de vista este enfoque enriquece el análisis sistemático para considerar con una pretensión empírica las variables en juego.

Desde la Dirección del Instituto se valoraron esfuerzos de sistematización como este. De hecho, la delimitación de una definición consensuada de la “situación irregular” fue un esfuerzo constantemente impulsado por el Organismo. En el primer apartado de este capítulo habíamos dicho que durante el mandato de Crespo comenzó a exigirse a los representantes de los Estados en el Consejo Directivo, la redacción de un informe-cuestionario que debía actualizarse anualmente en vistas de dar cuenta de la realidad nacional. Uno de los ítems de ese cuestionario era “menores en situación irregular”. Si bien las preguntas que él comprende refieren en general a una “población infantil con necesidades de asistencia, tratamiento y protección”, la estrategia del Instituto fue dejar abierta la definición de esta categoría, esperando movilizar sentidos diversos desde los contextos locales, con tal de elaborar una definición transversal. Pero las respuestas que llegaron no fueron contundentes, justificándose en la ausencia de estadísticas suficientes para caracterizar el problema y determinar su magnitud (Acta XLV/1985, B.4). Esta es una manera de decir que la categoría era finalmente utilizada sin que los indicadores que la componen se establecieran con claridad.

En este sentido, observamos la laxitud y flexibilidad de una categoría entonces expansiva –como antes lo había sido los “menores en situación de abandono” o el “peligro moral y material”-. Ella fue de uso recurrente y masivo, pero carecía en el circuito del Instituto de un estatuto estable y delimitado que sostuviera su operacionalización en los planos de intervención estatal.

Según nuestros hallazgos, una causa posible para esa expansión masiva en este período es la facilidad con que ella canalizaba una explicación plausible para la relación entre la crisis económica, el “deterioro familiar” y la “situación irregular” de la infancia. En efecto, entre los boletines observamos una serie

de problemáticas que cobran protagonismo en este período y que se institucionalizaron directamente como una preocupación social ante la situación de mayor vulnerabilidad y violencia que para muchos niños y niñas se agravó en tiempos de crisis. En este sentido, se trata de clasificaciones que podemos considerar performativas de *una infancia en situación irregular en tiempos de crisis*, en el sentido que son clasificaciones que contribuyeron a crear aquello que designan.

Entre ellas, el abandono, el maltrato, la delincuencia infantil y juvenil, la farmacodependencia, el ocio y el uso del tiempo libre, tienen particular relevancia entre las páginas del Boletín en este período. Si bien algunas de estas clasificaciones –como el abandono o la delincuencia– han aparecido en los períodos anteriores, mientras que otras –como la farmacodependencia, el maltrato o el ocio– emergen con más claridad en este período, lo que ellas tienen en común es su resignificación a la luz de la crisis y sus embates. Al mismo tiempo, su delimitación comparte como horizonte una búsqueda por acercar a estos niños y niñas y sus familias a condiciones de participación “normales” en la vida social. Tal acercamiento responde a esquemas de tipo educativo, es decir, que buscan instalar habilidades ahí donde el deterioro de la vida familiar no pudo producirlas.

En primer lugar, podemos considerar que el abandono es una de las preocupaciones históricas en el proceso de construcción de la infancia como un problema social en la región. Desde la emergencia del movimiento de protección de la infancia, y tal como examinamos en los períodos que hemos recorrido, la pregunta por la profilaxis del abandono ha sido central para los Estados en la región. Es su forma de problematización lo que ha ido cambiando. En este período, las variables cuyo incumplimiento por parte de los padres o tutores suponen abandono –en el orden afectivo, económico o asistencial–, se consideran como directamente determinadas por la inestabilidad producida por la crisis económica.<sup>379</sup> La infancia abandonada se consideró como uno de los “síntomas más dramáticos” del desequilibrio social producido por la crisis. Se planteó entonces como necesidad establecer medidas para dotar a las familias de los medios necesarios para poder

---

<sup>379</sup> En este aspecto destacan Gaudiano, T57.N219.1983; Calvento, T56.N218.1982; Crespo T56.N218.1982)

desempeñar su “rol irremplazable” en la formación, cuidado y sostenimiento de los hijos, aún en los momentos en que su condición de precariedad se radicalizó. Entre tales medidas, los trabajos apuntan de manera amplia a la necesidad de transformar las causas estructurales, pero hacen foco en la promoción de crear y fortalecer las instituciones especializadas dedicadas a la infancia abandonada.

En segundo lugar podemos situar la preocupación por las adicciones. Si bien los problemas de drogadicción y alcoholismo se habían presentado históricamente como un problema de Salud Pública en la región, en este período se advierte su aumento creciente como una de las versiones de la precarización suscitada por la crisis económica.<sup>380</sup> Como parte de la respuesta y construcción de tal alerta, el Instituto impulsó una serie de medidas institucionales durante la década de 1980. Entre ellas, por ejemplo, puso a la cabeza de su Unidad de Salud a Nora Bertoni, especialista en farmacodependencias (Acta LXII/1982, C.1). En 1985 dedicó íntegramente uno de los números de su Boletín a esta problemática.<sup>381</sup> En 1986, el tema especial de la reunión del Consejo Directivo fue la “Acción concertada para la prevención de la farmacodependencia de niños y jóvenes” (Acta LXVI/1986, C.1). También en 1986, la Unidad dirigida por Bertoni coordinó la Conferencia Especializada sobre Narcotráfico, celebrada en Río de Janeiro, presentando un “Estudio sobre el problema de drogadicción en relación a la niñez y la adolescencia de América”, solicitado por la Secretaría General de la OEA.

En general, los trabajos que circulan en este contexto y de los cuales tenemos noticia a través del Boletín, buscaron fomentar una “perspectiva integral” para el abordaje de las adicciones. En este caso, dicha perspectiva apuntaba a considerar el problema en su dimensión “bio-psico-social”. En herencia de lo revisado en el capítulo anterior, la inclusión de la esfera psi, incorpora a las disciplinas del área de la salud mental en el tratamiento, con la consecuente exigencia de autonomía que hemos conocido. Esto es significativo si consideramos que el imaginario en torno a las adicciones en este contexto

---

<sup>380</sup> En este punto hemos revisado los trabajos de Bertoni T58.N222.1984; Medina T57.N220.1983; RdB T56.N218.1982.

<sup>381</sup> Castro T59.N223.1985; Ercilio T59.N223.1985; Fundación Mater Dei T59.N223.1985; Instituto Provincial de Alcoholismo y drogas de Córdoba T59.N223.1985; Jeri T59.N223.1985; T59.N223.1985; Marín T59.N223.1985; Míguez T59.N223.1985; Murad T59.N223.1985.

situó a niños, niñas y adolescentes como “el blanco más vulnerable”, fácilmente influenciado por los medios de comunicación masivos e informaciones sensacionalistas sobre el consumo que, sumado al fácil acceso y a la “apertura” y “vulnerabilidad” juveniles, serían un escenario que facilita esta práctica. La exigencia de autonomía entonces apela directamente al “auto-control” y a la necesidad de inculcar en niños y niñas la habilidad de “conocer sus límites”, el “autocuidado” y la responsabilidad.

En tercer lugar podemos situar el maltrato infantil.<sup>382</sup> Ésta también había sido una preocupación desde antes de que estallara la crisis. En efecto, varios Congresos Panamericanos del Niño –con particular interés el XI (Bogotá, 1959) y el XVI (Santiago, 1973)– ya habían generado recomendaciones al respecto, buscando establecer responsabilidades específicas de los sectores judicial, educacional y sanitario en la materia. Lo cierto es que este fenómeno se había caracterizado por ser particularmente esquivo en su medición y consideración, por lo que el aumento de casos reportados que se constatan en diversos estudios, no significan necesariamente un aumento en términos reales, sino probablemente una mayor preocupación por esta problemática, así como una especialización y proliferación de los datos. Con todo, estas iniciativas difusas se organizan de tal manera que, llegados a la década de 1980, se cuenta con el diseño de una serie de cuadros clínicos, sistemas de notificación y registro, o modelos de intervención judicial especializados.

La definición del problema es amplia entre los boletines, incluyendo todo acto que determine injuria física o sexual a un niño o niña de parte de un adulto. Respondiendo a la lógica de una “cultura de la pobreza”, una de las particularidades de esta definición en este período fue clasificarla como un fenómeno transmisible generacionalmente.<sup>383</sup> En efecto, una de las características centrales que conducen al maltrato es el haber sido los padres víctimas de hechos similares en su infancia, lo que contribuiría a un “mal desempeño” de su responsabilidad parental, sumado al desconocimiento de

---

<sup>382</sup> Aquí interesan los trabajos de Rosselot T55.N216.1981; Hardoy, T58.N222.1984; Gaspar y Larrosa, T61.N228.1987.

<sup>383</sup> Para una problematización de la temporalidad de esta *transmisión intergeneracional*, ver: GRINGBERG, Julieta. “Violencias y malos tratos hacia los niños y las niñas: reflexiones en torno a algunas de las explicaciones más frecuentes”, en *IV Jornadas de Estudios sobre la Infancia*, Buenos Aires, 2015.

los procesos básicos de desarrollo del niño y de las necesidades pertinentes de cuidado. Con ello, en esta dimensión también predominó una perspectiva psicologista, tendiente a una búsqueda de soluciones causales. Se insiste en que los adultos que maltratan a los niños fueron maltratados en su propia infancia y que, por tanto, el maltrato es efecto de una “compulsión a la repetición”. Por lo mismo, la terapéutica planteada es una “profilaxis de la reincidencia”, es decir, de intervención sobre los niños y niñas agredidos, con el objetivo de cortar el “círculo repetitivo”.

En cuarto lugar, llama la atención que el problema de la delincuencia infantil y juvenil, si bien emerge, no atraiga demasiada atención en este período. Dada la trama de sentidos que sostiene a las demás clasificaciones que cobran protagonismo en estos años, la delincuencia podría haber sido una de ellas. En este, como en los períodos anteriores, se entendió como un comportamiento propio de niños, niñas y jóvenes que pertenecen a los estratos donde no se han cubierto sus necesidades básicas. Lo que ahora emerge es su relación con la llamada “deprivación cultural”, esto es, con aquellas circunstancias vitales que han obstaculizado el desarrollo de estos niños y niñas, motivando los delitos. Por supuesto, dicha deprivación refiere a la cultura hegemónica, pues la “cultura de la pobreza”, de la que sí participan, les ha llevado a la delincuencia. Se cristaliza entonces una lógica causal, que explica las situaciones que dan origen a las conductas delictivas como consecuencia directa de las condiciones socio-económicas familiares, la desprotección de parte de los padres, las malas relaciones familiares y el maltrato, la socialización desviada, por ejemplo la explotación de parte de los padres, y los factores personales (Baeza, T56.N218.1982).

Por último, el ocio y el uso del tiempo libre también fue una problemática recurrente en este período.<sup>384</sup> Además es particularmente relevante porque emerge asociada a medidas profilácticas frente a algunas de las dimensiones descritas, como las adicciones o la delincuencia, y otras asociadas a los tiempos de crisis, como la deserción escolar y el trabajo infantil. En general, remite a la pregunta por los vínculos y valores que se desarrollan en procesos de educación permanente, es decir, en contextos de aprendizaje diferentes a

---

<sup>384</sup> Entre los trabajos revisados a este respecto destacan los de Montenegro, T58.N222.1984; Huston, T59.N224. 1985; Fainholc, T59.N224.1985; Sajón T54.N212-213.1980.

las actividades escolares. En este sentido, encontramos en repetidas ocasiones la idea de un “ocio creativo”, apelando a una utilización “innovadora” del tiempo libre, a través de actividades físicas, mentales y espirituales que contribuyesen a la “realización” de niños, niñas y jóvenes. Se consideraba además que la recreación era una dimensión de la vida infantil particularmente golpeada por la crisis y su consecuente formación de cinturones de miseria, falta de áreas verdes y malas condiciones habitacionales en ciertos sectores.

En todo caso, como bien nos recuerdan estos trabajos, la recreación ya figuraba como una preocupación en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. El problema que se observa desde el Instituto es que los Estados americanos no estaban cumpliendo su “compromiso moral y material” de formular políticas que fomentaran su desarrollo. Se sugiere entonces la necesidad de estrechar los lazos de cooperación internacional en esta materia, principalmente para definir medidas y umbrales que determinaran las constantes en la definición del “tiempo libre” según un modelo estadístico.

Paralelamente, en los textos analizados podemos identificar dos visiones contradictorias. Por un lado, la pobreza y la urgencia que ella produce, así como los modelos de productividad y rendimiento que la crisis propagó, hacían difícil pensar en una infancia ideal, “con derecho” a recrearse, pero por otro, la canalización del “tiempo “libre”, se transformó en una variable que no podía “malgastarse” abriendo la posibilidad de influencias y prácticas nocivas. Primó entre ellas la idea de que el tiempo debía “aprovecharse” en procesos formativos “deseables”.

Así las cosas, observamos de manera transversal entre estas clasificaciones una expansión de los debates en torno al “bienestar” de niños y niñas más allá de la ecuación clásica del desarrollo social y económico, para añadir una dimensión subjetiva y psicológica que apunta a sus procesos de “autorrealización” y “desarrollo del potencial”. En este sentido, observamos posturas bastante homogenizantes en su esfuerzo por catalogar y clasificar a estas infancias y sus familias, de un lado, desde lógicas individualizadoras y culpabilizantes, y del otro, desde la causalidad y la linealidad que suponen las virtudes de una actitud responsable con la propia salud y la propia conducta.

## Reflexiones finales

En las páginas precedentes hemos estudiado los procesos a través de los cuales la protección de la infancia devino un problema social en América. Para ello nos hemos concentrado en la descripción y análisis de algunos documentos constitutivos del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes –en particular sus Actas y boletines–, entre 1916 y 1989. Ellos han sido abordados desde una perspectiva genealógica, poniendo especial atención en la realidad histórica de sus contextos sociales de producción.

Nuestro trabajo ha sido analizar estas producciones con el fin de comprender los mecanismos de clasificación y administración de la infancia pobre y sus familias, tal y como ellos se articulan en los debates sobre bienestar y desigualdad que tienen lugar en la región durante nuestro período de estudio. En otras palabras, nos hemos interesado por la singularidad histórica y regional de los diagnósticos y soluciones que han interrogado la cuestión social desde el campo de lo infantil. Desde esta perspectiva, esta tesis no sólo busca aportar a la comprensión de las prácticas y representaciones en torno a la infancia, sino que también intenta entregar luces sobre los proyectos sociales y culturales que se traman de manera concomitante en la región.

Como hemos visto, la presencia y relevancia de los idearios de progreso y desarrollo fueron centrales para la articulación de los proyectos de sociedad que gravitaron sobre las concepciones de lo infantil. Como sabemos además, dichos idearios concentraron la búsqueda de identidad y los afanes de modernización en un esfuerzo por contrarrestar el imaginario de déficit e insuficiencia que en esos años amenazaba persistentemente con cristalizar las representaciones sociales sobre la infancia en América. La emergencia y estabilización del Instituto como catalizador de prácticas y conceptualizaciones sobre la infancia se inscribe directamente entre esos esfuerzos: se trata concretamente de un espacio social estructurado sobre relaciones de fuerza con intereses diversos y posibilidades de impacto también variables, cuya herramienta es la producción de conocimiento y cuyo horizonte es la transformación social.

Las dimensiones de análisis y núcleos problemáticos consignados en el comienzo de esta tesis, fueron reorganizadas a instancias del recorrido específico de cada capítulo, permitiendo problematizar la compleja trama que atraviesa sus significaciones. En ese marco, lo que nuestro análisis ha permitido establecer es que el circuito nucleado por el Instituto y el ideario de progreso y desarrollo se sostienen en un *proceso de mutua constitución*, que determinó de cerca los procesos de construcción de categorías sobre la infancia pobre y sus familias, así como sus posibilidades de circulación y su capacidad de investir la arena política.

Tres razones complementarias permiten sostener que el Instituto y el ideario de progreso y desarrollo funcionaron como producto e instrumento recíproca y respectivamente. En primer lugar, porque Instituto e ideario vislumbran en la producción internacional de conocimiento un motor para las transformaciones sociales perdurables, cuyas prácticas están basadas en la tecnocratización de la protección social. En segundo lugar, porque Instituto e ideario comparten una trama burocrática, discursiva y económica que proyecta sus objetivos y canaliza sus esfuerzos en la estabilización y expansión del Sistema Interamericano. En tercer lugar, porque Instituto e ideario definen a la preocupación social por la infancia como un rasgo distintivo de las sociedades “modernas y civilizadas” y, más aún, como una pieza clave en el proyecto de identidad regional.

Estas tres dimensiones comprenden una primera formulación del punto de llegada de nuestro recorrido. Ellas permiten articular de manera esquemática la tensión central que se despliega en esta tesis: aquella que se manifiesta entre la producción de conocimiento, las formas de gobierno de la infancia y los esfuerzos de cohesión social. En definitiva, se trata aquí de detenernos sobre sus características y derivas para volver sobre lo ya dicho y avanzar algunas conclusiones preliminares. Tanto sobre los modos en que el estatuto problemático de la infancia ha sido formulado en el caso del Instituto, como sobre las lecturas que esas formulaciones habilitan a la hora de interrogar las distribuciones actuales de la protección de la infancia.

## **Cientificación, profesionalización y tecnocratización del campo de protección de la infancia**

La producción internacional de conocimiento ha sido un núcleo de poder para el ideario de progreso y desarrollo en América. Dicha producción prometía un ascenso gradual, continuo y unidireccional hacia versiones “modernas” de los proyectos de construcción de las sociedades de la región: el desarrollo de fuerzas productivas, el auge económico, los frutos de los esfuerzos pedagógicos, la luz de la razón irradiando sobre las conductas humanas, el perfeccionamiento de los estándares morales, el aumento del bienestar de la población.

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, el Instituto adhirió abiertamente a este proyecto emancipatorio, de ahí que uno de sus objetivos fundamentales fuera generar sus propios mecanismos para producir ese núcleo de poder y así erigirse en actor de ese proceso. Según nuestras indagaciones, estos mecanismos se articularon en torno a tres preocupaciones centrales.

En primer lugar, la valorización y progresiva conquista de un saber especializado sobre la infancia. En todo debate regional e internacional que tratara temáticas pertinentes, más no fuese tangencialmente, el Instituto disputó el predominio de la infancia como una problemática autónoma. Desde los primeros congresos de Medicina donde la Pediatría aún no se perfilaba como un campo representativo, hasta las grandes conferencias en temas de desarrollo donde la infancia aún no figuraba como variable en la agenda política. A lo largo de esta tesis hemos examinado diversos episodios donde los agentes del saber vinculados al Instituto llevaron adelante verdaderas peregrinaciones con el designio de afirmar y disputar, aquí y allá, esa parcela emergente de conocimiento especializado que fue delimitando la infancia. De diversas maneras para cada período histórico, el Instituto participó directamente de la generación de un campo con reglas y metodologías propias, con actores y prácticas legitimadas, con categorías y clasificaciones que pretendían una posición hegemónica. En definitiva, el Instituto asumió un rol proactivo en los intentos por hacer de la infancia un asunto político.

En segundo lugar, nos encontramos con una preocupación por generar un conocimiento expansivo, cuyo compromiso con la difusión hizo que el Instituto

adhiriera a una perspectiva internacionalista. En este marco, su prioridad fue llevar adelante una producción de saber conjunta entre los Estados americanos y, sobre todo, provocar y facilitar una colaboración entre ellos. Como hemos visto en detalle en nuestro recorrido, este objetivo movilizó gran parte de los esfuerzos del Instituto, en particular, las acciones dirigidas a fomentar circuitos y redes de comunicación, así como a capitalizar un encuentro y una aproximación recíproca de experiencias, prácticas y representaciones sobre la infancia como problema social en la región.

En tercer lugar, el Instituto se preocupó por alinear sus prácticas al amparo de las demostraciones “neutrales y empíricas” provistas por la ciencia. Por lo mismo, desde su fundación manifestó su férrea creencia en la posibilidad de administrar lo social por fuera de las tensiones y contradicciones que atraviesan a la sociedad en el entendido que sus bases eran “puramente racionales”. Desde esta perspectiva, promovió una idea del Estado cuya acción debía basarse en datos estandarizados, previsiones y cálculos, para orientarse hacia los resultados.

La problematización conjunta de estas tres versiones de la producción de saber que articula el Instituto –especializada, internacional y científica– permite visualizar una de las especificidades del Instituto como arena de producción de la infancia en la región. En este aspecto, permite también medir su potencial como mirador privilegiado para comprender los modos en que se concibió el lugar del saber científico en la construcción de los problemas sociales. La tensión histórica que caracteriza al Instituto entre su rol de vanguardia en la definición de problemas relacionados con la infancia y su lugar como organismo técnico del sistema interamericano, ha constituido un terreno de análisis fructífero para discernir las versiones y variaciones de la relación entre ciencia y política en el campo de la protección infantil. Específicamente, nos ha permitido comprender la configuración del Instituto como *arena de condensación* de diversas disputas en torno al papel del Estado en la administración de la infancia. En esas disputas se constituyeron procesos específicos de cientifización, profesionalización y tecnocratización del campo estatal de manera transversal en los Estados de la región a lo largo de nuestro período de estudio.

En este sentido, el desarrollo de nuestro trabajo nos permite sostener que en el circuito del Instituto resultó más conveniente pronunciarse sobre la presencia de las *infancias necesitadas de protección*, que sobre las ausencias que las (re)producen –ausencia entendida como desigualdad estructural–. En otras palabras, podríamos decir que las *infancias necesitadas de protección* se reglamentan, se gestionan, se controlan, mientras que sus causas se ocultan, se disimulan, se niegan. A fin de cuentas, la “necesidad de protección” se resuelve en un orden práctico que sólo parece reclamar soluciones técnicas, mientras que en el reverso, el aprecio por ese saber tecnocratizado va conformando una zona silenciada y excluida de la discusión, a saber, aquella que podría ser capaz de producir un razonamiento ideológico, ya sea sobre lo protegido, ya sea sobre las causas que determinan esa necesidad. Así las cosas, el silencio sobre lo político está en el centro de ese apego del Instituto por un horizonte neutral del saber. Michel Foucault ya lo había advertido, el conocimiento se organiza a partir de silencios significativos.

### **La materialidad de los intercambios en un circuito especializado de protección infantil**

Los afanes de neutralidad del Instituto encontraron otros resguardos más allá del conferido por la ciencia. No olvidemos que, al menos desde principios del siglo xx, el campo de la protección de la infancia había sido fructífero para fomentar la cooperación internacional, concertando de manera casi indiscutible un espacio aceptable y deseable para la colaboración entre los Estados. Hay pues una suerte de juego de espejos: la neutralidad del conocimiento científico se duplica en la pregnancia que tiene la idea de infancia en el plano de lo emocional, propicia para ejercer otra neutralidad, esta vez en el plano de la diplomacia. Ahora bien, no basta con la suma de buenas intenciones que, fácilmente, se pueden reunir bajo los ideales científicistas o tras los ropajes de la preocupación universal por la infancia. Hace falta un paso más: materializar el movimiento interamericano de protección de la infancia, esto es, construir un circuito dotado, al menos, de estabilidad económica y representativa.

Para construir dicha estabilidad, el estrechamiento de los lazos de cooperación con el Sistema Interamericano fue decisivo. Como hemos revisado, la tradición interamericana antecedió varios de los esfuerzos que fueron propios del Instituto: el interés por recopilar, sistematizar y difundir información; el fomento de la creación de instancias especializadas; la búsqueda de diálogo y conocimiento recíproco a nivel regional.

Ahora bien, más allá de esa cercanía entre sus respectivos lenguajes e intereses y de la aparente fluidez con que podía sostenerse una cooperación armónica y coherente, también es preciso considerar la existencia de motivaciones utilitarias que originaron sus intercambios. Para el Instituto, el Sistema Interamericano era un modelo a seguir, del cual buscó aprender de cerca. Sus procedimientos y formas burocráticas fueron fuente de inspiración para sus propias derivas. Al mismo tiempo, las redes consolidadas por el sistema regional fueron una herramienta estratégica de la cual el Instituto pudo beneficiarse en sus esfuerzos por conseguir presencia y estabilidad en la región. Por otra parte, para el Sistema Interamericano resultaba deseable sumar a sus posibilidades de acción un área de la realidad social que todavía no tenía entre sus campos estratégicos tal y como era la protección de la infancia.

Con todo, el Instituto y el Sistema Interamericano lograron establecer intercambios fecundos. Esta investigación permite observar la articulación de estos intercambios en un tramado fino y cotidiano de micro-prácticas que hicieron de cada decisión, de cada objetivo, de cada acuerdo, de cada programa, una estrategia de legitimación de la cooperación entre ambas instancias. Si observamos de cerca estos intercambios podemos comprender que el Instituto no operó como una entidad etérea y abstracta, sino como un dispositivo bien anclado en una serie de estrategias que materializaron su existencia, su imbricación y su compromiso con el sistema regional.

Dos mecanismos articulan estas estrategias con claridad. Por una parte, están aquellos que podríamos entender como *mecanismos de identificación*, es decir, los esfuerzos por generar un movimiento cohesionado entre el sistema regional y el Instituto, sobre la base de una retórica común. Como hemos visto, se trata en general de una retórica de los contrastes, la cual situó ciertos comportamientos del lado de la “barbarie” y a otros del lado de la

“civilización”; a unos del lado de la “catástrofe” y a otros del lado del “orden”; uno y otro siempre como opuestos irrevocables. Esta problematización binaria tendió a homogenizar y a teñir de manera uniforme las prácticas y representaciones sociales que se traman en este *imaginario interamericano*. Estas formas discursivas, proyectos, visiones, creencias y metáforas que el Instituto y el Sistema Interamericano compartieron históricamente, informaron tanto los modos de entender la acción institucional, como de clasificar la infancia pobre y sus familias.

Por otra parte, ese *imaginario interamericano* se canalizó gracias a determinados *mecanismos de ramificación* que lo difundieron y propagaron en los contextos locales de la región. Tanto los boletines como la organización de congresos y las diferentes “misiones” que el Instituto asumió como organismo técnico, representan formas de esa ramificación. Todas ellas respondieron al objetivo de vitalizar un circuito de circulación de prácticas y representaciones constitutivas del Sistema Interamericano, con el fin de introducirlas directamente en los imaginarios políticos de los Estados. A fin de cuentas, estos desplazamientos y transacciones de conocimientos funcionan como diásporas, donde el Instituto es un centro de concentración del saber, que se va difundiendo a través de agentes especializados, capaces de operar de manera interna y, por lo tanto, de lograr efectos en la definición de modelos de protección de las infancias nacionales.

En suma, el Instituto es producto e instrumento de los procesos de expansión del sistema interamericano durante el siglo XX en la región. Dos metáforas cognitivas básicas pueden servirnos para graficarlo: el árbol y la onda. El árbol describe el pasaje de la unidad a la diversidad, mientras que la onda es todo lo contrario, ya que describe cómo la uniformidad engulle toda una inicial diversidad. La infancia moderna puede entenderse entonces como una onda, pero una onda que se interna en las ramas de las tradiciones locales y siempre queda transformada significativamente por ellas.

## Las temporalidades de la infancia americana

La doctrina de progreso y desarrollo reprodujo una serie de ideales orientados por un patrón de cambio entendido unidireccionalmente que, claro, va de menos a más. En un análisis de las Actas y los boletines del Instituto, el techo de ese ascenso queda mucho menos claro que las estrategias que se imaginaron para alcanzarlo. Desde nuestra perspectiva, ese desfase estuvo signado por la paradójica persistencia de una idea de progreso que remite, simultáneamente, al cambio –la promesa de mejoría basada en la acumulación de capitales diversos–, y al mantenimiento de un orden que asegura para ciertos grupos beneficios particulares, excluyendo de ellos a sectores masivos de la población, entre ellos, la infancia que nos interesa.

Tal y como hemos visto en estas páginas, la infancia se entendió como algo *germinal, moldeable, perfeccionable*, más aún, como una “hoja en blanco” que había que introducir en la sociedad según determinados parámetros de deseabilidad. Por lo mismo, se la posicionó como una “promesa de futuro”, es decir, una herramienta central para las transformaciones sociales. Desde esa perspectiva, la preocupación social por el bienestar infantil –digamos, el interés en que niños y niñas alcanzaran un desarrollo físico y moral deseable, y que su protección significara la menor carga posible para el Estado– planteaba inmediatamente un pasaje de un tiempo a otro, del presente al futuro.

Dicho esto, nuestra investigación permite afirmar lo siguiente: la protección de la infancia como problema social se constituye en una vía para imaginar el futuro. Incluyendo aquí los aparatos para su definición, clasificación y control. Al mismo tiempo, nuestros hallazgos nos permiten establecer que la construcción de la infancia como un problema social se juega en esa doble temporalidad, y esto en dos sentidos posibles.

En primer lugar, podemos considerar que en el centro de esa tensión temporal se otorgó a la infancia un papel prospectivo para los proyectos nacionales y una función estratégica en el tan anhelado camino a la modernización regional. Con ello, las estrategias de protección y socialización de la infancia de las que hemos hablado, condensan una proyección del presente hacia el futuro. La doble temporalidad emerge si pensamos que estas estrategias no sólo apuntaron a la constitución de “buenos ciudadanos” en el futuro, sino que

además funcionaron como regulador moral y material de las familias de clases populares en el presente. Esto porque crearon roles y determinaron responsabilidades contingentes, delimitando y clasificando los comportamientos de “una buena madre” o de “un padre responsable”, reactualizando incesantemente la dramaturgia familiar. El futuro como forma perfecta permitía poner en evidencia las fallas del presente: de ahí el cuestionamiento constante a los sectores populares en el cumplimiento de su función de socializar a los miembros más jóvenes; de ahí las propuestas de su entrenamiento para el ejercicio de esa función. Desde esta óptica, el *imaginario familiarista* que predomina en el Instituto abonó a los procesos de naturalización de la familia nuclear como pieza estratégica y necesaria para generar sistemas de orden social. Como hemos visto en detalle, no se trataba de reproducir cualquier familia, sino una legítima, saludable y autónoma. Su desafío principal fue funcionar dentro de condiciones deseables de amar y trabajar, aquellas dos dimensiones que Freud sostuvo como constitutivas del malestar en la cultura.

En segundo lugar, recordemos la permeabilidad de los idearios de progreso y desarrollo en un sistema de creencias que sitúa a la preocupación social por la infancia no sólo como un ideal sino como un requisito para certificar el desarrollo. El nivel de bienestar de la infancia se situó, de diversas formas durante nuestro recorrido, como un indicador para establecer el grado de modernización de una sociedad. Lo que esta tesis demuestra es que las infancias definidas como *necesitadas de protección* en el circuito del Instituto, desafían la temporalidad de la “infancia moderna”, pues no necesariamente siguen estadios sucesivos como lo quisieran los idearios de progreso y desarrollo. Muy por el contrario, las experiencias latinoamericanas de la infancia que en las páginas del Boletín se caracterizan como “no-modernas” no remiten a prácticas necesarias de superar, sino que denuncian los mecanismos de perpetuación de formas infantiles alejadas de las llamadas “modernas”. De este modo, abonamos un terreno de estudio concreto que nos permite retomar una certera conclusión de Nara Milanich: lo moderno no es lo desarrollado, sino lo desigual. Las *infancias necesitadas de protección* no sólo persisten a pesar de los esfuerzos por transformarlas, sino que ellas son reproducidas y reinventadas como parte de la experiencia “moderna” en América Latina.

## **Nuestro presente: algunas perspectivas para interrogar el régimen de derechos de infancia**

Hemos inaugurado este trabajo en el supuesto de que el actual campo de los derechos del niños constituye la sedimentación contemporánea de una serie de procesos que históricamente han problematizado la protección de la infancia. Hemos asumido 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. Desde nuestra perspectiva, repensar estas premisas a la luz de los *procesos de mutua constitución* entre el circuito nucleado por el Instituto y los idearios de progreso y desarrollo presentes en el Sistema Interamericano, nos entrega nuevas herramientas para interrogar algunas dimensiones centrales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y del régimen que ella inaugura.

Primero. Varias lecturas críticas respecto de Convención argumentan que ella introduce una pretensión de occidentalización de la infancia. Al respecto, podemos problematizar dos cosas. Por un lado, que esa pretensión occidentalista se sostiene en una serie de procesos que hunden sus raíces en disputas inauguradas a principios de siglo xx en América Latina. En este sentido, la Convención podría tan sólo llegar a reactualizar ese occidentalismo, pero no a introducirlo. La responsabilización que se hace de los “países del Sur” por no poder cumplir con los estándares internacionales establecidos por la Convención –que bien sabemos, en este caso, “internacional” equivale a “occidental”– no es propia ni original de este momento histórico. Antes bien, ella viene a institucionalizar una distribución internacional de las responsabilidades sociales que, según nuestras indagaciones, excede una explicación que radique meramente en la globalización como causa de la imposición de modelos occidentalocéntricos. Por lo demás, desde nuestra perspectiva, dicha distribución no estuvo determinada por una desafección de los modelos de desarrollo socio-económico en la región, más bien, todo lo contrario. Es tal vez un exceso de la ideología desarrollista lo que determinó las

posibilidades locales de problematizar la infancia que antecedieron a la Convención, dando paso al modelo tecnocratizado que conocemos hoy día.

Por otro lado, nuestra investigación permite observar que esta pretensión occidentalista no tuvo ni ha tenido un efecto causal, en tanto sus ideales no logran permear unidireccionalmente las realidades latinoamericanas. Dicha pretensión se estableció más bien como una proyección y abonó a una reestructuración de las representaciones y prácticas, pero aún queda lejos de alcanzar esa tan anhelada homogeneidad. De ahí la necesidad de tener siempre en cuenta la distancia entre modelos y experiencias concretas, entre uniformidad de un ideal y variabilidad empírica. Como hemos visto, los actores del circuito que nuclea el Instituto fueron tomando una multiplicidad de patrones occidentalizados como ideales, pero su recibimiento no tuvo como consecuencia una transformación lineal de las representaciones y prácticas regionales. Ella repercutió más bien en la configuración de formas plenamente americanas de la infancia moderna.

Segundo. Una de las principales novedades que ha planteado el régimen inaugurado por la Convención es la introducción de una “perspectiva integral”. Resulta iluminador, por tanto, contrastar la versión contemporánea de esta integralidad con las que podemos rastrear entre las prácticas y representaciones nucleadas por el Instituto. Porque, como hemos visto, la “perspectiva integral” ha sido una dimensión problematizada por actores del Instituto desde antes de su fundación, emergiendo en distintos momentos en tensiones diferentes, dependiendo de los objetivos de progreso y desarrollo de turno.

En primer lugar, el enfoque ideal-cientificista que primó en el Instituto tuvo por resultado, entre otras cosas, que, como producto del análisis, la infancia se compartimentara y fragmentara en las diversas dimensiones que se le adjudicaron como constitutivas: física y biológica, cognitiva, emocional, valórica y moral, psicológica. La “integralidad” apuntó en este caso a una tendencia de conjunción de ciencias. Si bien existen disciplinas más preponderantes que otras en cada momento histórico, se fomentó un diálogo transversal entre ellas, con el fin de integrar esas dimensiones analíticamente compartimentadas.

En segundo lugar, los esfuerzos por profesionalizar la presencia del Estado en materia de infancia y familia llevaron a una proliferación masiva de instituciones especializadas en la región. Se trató tanto de establecimientos de trato directo con niños y niñas y sus familias, como de organismos burocráticos y administrativos del campo, o de entidades científicas. En este caso, la “integralidad” aludió a las posibilidades de coordinación de los diversos servicios e instituciones, apelando a la necesidad de racionalizar los esfuerzos y sostener un control centralizado de las prácticas.

En tercer lugar, y en particular a partir de la década de 1960, la “integralidad” respondió a la importancia acordada a la articulación del desarrollo económico con el desarrollo social, en el sentido que una “política integral” de protección infantil debía necesariamente conjugar ambas. En este sentido, respondió a la emergencia de la preocupación por los “estándares de vida” y los umbrales de pobreza, que plantean que el desarrollo depende de que las familias estén preparadas y dispuestas a disfrutarlo.

En cuarto lugar, en el circuito del Instituto se apeló a la “integralidad” para englobar los esfuerzos privados (familiares) necesarios de aprender para identificar las variables propias de un estado armónico. Ella apunta específicamente al ejercicio de responsabilización individual –desarrollada en la familia e inculcada en cada niño y niña– en la detección de los factores de bienestar de manera cotidiana, constante y continua. Si bien esta dimensión se consolida como un eje de la *gubernamentalidad neoliberal*, bien ligada a los avances de las disciplinas del *campo psi* –tal como lo ha propuesto Nikolas Rose–, su emergencia dentro del circuito del Instituto es bastante previa. Esto parece un hallazgo significativo en cuanto habilita nuevas interrogantes en torno a la superficie política del debate sobre lo infantil en la configuración del Estado en América Latina.

Considerando estas dimensiones, podemos apreciar lo versátil de la idea de “integralidad” en el campo de la protección de la infancia en América. Al mismo tiempo, nos damos cuenta de que ella forma parte del lenguaje e imaginario de ese campo desde principios del siglo xx. Dicho esto, los resultados de esta investigación invitan a repensar la novedad que aporta la Convención al retomar la noción de “integralidad” desde la perspectiva de derecho. Desde nuestra perspectiva, dicha novedad radica en el

establecimiento de un principio de valoración de niños y niñas como sujetos de derecho, en la indisociabilidad de los derechos y en la obligación estatal de asegurarlos, dimensiones que aún no emergen de manera autónoma durante el período estudiado. De todas formas, nos parecen sobre todo dimensiones complementarias y no excluyentes, las cuales, desde diversas perspectivas y asociadas a problemáticas múltiples, pueden abonar a una mirada sistémica de la experiencia infantil.

Tercero. Página tras página del Boletín, la infancia es entendida invariablemente como futuro, proyección, germen, porvenir. Metáfora de la utopía social, la infancia es, finalmente, un objeto inacabado, en falta, en proceso. Es menos un objeto de compasión o represión, que un objeto de transformación. Es un objeto de inversión. En paralelo, es invariablemente moldeable, maleable: niños y niñas, eternos proyectos de sociedad, no son nunca considerados parte de la sociedad misma. Quedan invisibilizados como fenómeno social, colectivo, público. A fin de cuentas, la infancia es tratada como un espacio en blanco, a la espera de ser llenado de contenido, preparado para la vida social, de acuerdo a patrones que nunca se le suponen como propios. Al mismo tiempo, su delimitación como objeto de protección se define por su precariedad, su vulnerabilidad y su condición de excepción.

Ante esta secuencia nos preguntamos: ¿cómo podría un documento jurídico, como es la Convención de los Derechos del Niño, tener la potencia suficiente para desarticular prácticas e imaginarios sociales arraigados con tanta fuerza y hace tanto tiempo, como los que hemos conocido a lo largo de estas páginas? Sin duda, la Convención ha introducido una novedad en el campo de la protección infantil. Este documento efectivamente permite imaginar una nueva perspectiva, pero de ella no puede esperarse una transformación mecánica o automática. Y esto es una evidencia, pues sabemos bien que varios de los estereotipos con los que nos encontramos en esta investigación persisten, inevitablemente, en la actualidad. En definitiva, si bien la Convención ha permeado los imaginarios sociales sobre la infancia, la integralidad de sus principios dista mucho de tener el impacto transformador prometido. Por otro lado, el hecho de que la vida de niños y niñas esté constante y profundamente amenazada por las políticas de ajuste y la progresiva lejanía del rol público del Estado, tampoco ha ayudado a su

proceso. En este sentido, cuestionar el carácter supuestamente inédito de los problemas y soluciones que la Convención suscita, nos permite también tensionar los límites conceptuales y los esquemas interpretativos a partir de los cuales la infancia, la desigualdad y el rol del Estado se han pensado, interpretado y materializado.

La apuesta de este trabajo ha sido insistir en una mirada hacia el pasado que permite problematizar nuestro presente, y que busca ser una herramienta fructífera para repensar y redescubrir nuestras prácticas contemporáneas. Con todo, nos enfrentamos a procesos largos y ellos se construyen cotidianamente.

## Anexos

**Tabla 1.** ¿Quién escribe el texto?  
Período completo (1927-1990).

	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Hombres	798	57%
Redacción del Boletín	222	20%
Mujeres	184	13%
Trabajos Colectivos	133	10%
<b>Totales</b>	<b>1387</b>	<b>100%</b>

**Tabla 2.** ¿A qué disciplina pertenece el autor del texto?  
Período completo (1927-1990).

	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Médico	443	32%
No Aplica	395	28%
Representante	213	15%
Juez	165	12%
educador	77	6%
Asistente Social	54	4%
Psicólogo	9	1%
Reverendo	5	>1
Filósofo	5	>1
Psiquiatra	4	>1
ingeniero	4	>1
lingüista	4	>1
Consultor	2	>1
Arquitecto	2	>1
Antropólogo	2	>1
economista	1	>1
delegado de policía	1	>1
Dentista	1	>1
<b>Totales</b>	<b>1387</b>	<b>100%</b>

**Tabla 3.** ¿A quién representa el autor del texto?  
Período completo (1927-1990).

	<b>totales</b>	<b>%</b>
IIN	334	24%
Uruguay	292	21%
Argentina	236	17%
Chile	68	5%
EEUU	66	5%
Brasil	64	5%
Ecuador	39	3%
Perú	36	3%
Regional	29	2%
Bolivia	25	2%
Venezuela	25	2%
Colombia	24	2%
Internacional	24	2%
México	21	2%
Costa Rica	17	1%
Paraguay	15	1%
Panamá	14	1%
Francia	10	1%
El Salvador	9	1%
Cuba	7	1%
República Dominicana	6	>1
Nicaragua	5	>1
España	4	>1
Guatemala	4	>1
Haití	4	>1
Canadá	2	>1
Honduras	2	>1
Puerto Rico	2	>1
Bélgica	1	>1
Inglaterra	1	>1
Italia	1	>1
<b>Totales</b>	<b>1387</b>	<b>100%</b>

**Tabla 4.** ¿De qué habla el texto?  
Período completo (1927-1990).

	<b>totales</b>	<b>%</b>
Acción social	547	39%
Salud	385	28%
IIN	268	19%
Educación	151	11%
Congreso Panamericano	36	3%
<b>Total general</b>	<b>1387</b>	<b>100%</b>

**Tabla 5.** ¿De qué habla el texto?  
Segundo período (1927-1949).

	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Acción social	233	38%
Salud	221	36%
Educación	82	13%
IIN	55	9%
Congreso Panamericano	21	4%
<b>Total general</b>	<b>612</b>	<b>100%</b>

**Tabla 6.** ¿A quién representa el autor del texto?  
Segundo período (1927-1949).

	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Uruguay	197	32%
IIN	89	15%
Argentina	88	14%
EEUU	47	8%
Brasil	38	6%
Chile	36	6%
Perú	21	3%
Bolivia	16	3%
México	12	2%
Colombia	11	2%
Paraguay	10	2%
Venezuela	10	2%
Costa Rica	8	1%
Cuba	6	1%
República Dominicana	4	1%
El Salvador	3	>1
Francia	3	>1
Organismo internacional	3	>1
Panamá	3	>1
Ecuador	2	>1
Canadá	1	>1
Honduras	1	>1
Italia	1	>1
Organismo regional	1	>1
Puerto Rico	1	>1
Bélgica	1	>1
<b>Totales</b>	<b>612</b>	<b>100%</b>

**Tabla 7.** ¿A qué disciplina pertenece el autor del texto?  
Tercer período (1979-1990).

	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Representante	36	28%
No Aplica	35	27%
Médico	33	26%
Juez	11	9%
Arquitecto	2	1,5%
Educador	2	1,5%
Lingüista	2	1,5%
Psicólogo	2	1,5%
Psiquiatra	2	1,5%
Asistente Social	1	>1
Delegado de policía	1	>1
Economista	1	>1
<b>Total general</b>	<b>128</b>	<b>100%</b>

## Índice razonado

### ABANDONO INFANTIL

- ALAMBARRI, Alfredo & PELUFFO, Euclides. "Una experiencia nacional en la prevención del abandono infantil de causa económica", T30.N3.1956, p. 217-228.
- ALAMBARRI, Alfredo & PÉREZ, Alberto. "El abandono infantil", T31.N3.1957, p. 287-301.
- BERRO, Roberto. "La terapéutica social del menor abandonado", T11.N2.1937, p. 305-321.
- BERRO, Roberto. "El abandono de los recién nacidos", T15.N3.1942, p. 438-450.
- BERRO, Roberto. "El problema de la infancia abandonada y la organización de su asistencia", T21.N4.1947, p. 405-426.
- BERRO, Roberto. "El niño abandonado. Su recuperación social mediante la adopción y la legitimación adoptiva", T23.N1.1949, p. 48-54.
- CALVO MACKENA, Luis. "La profilaxis del abandono del niño y el Servicio Social", T2.N1.1928, p. 70-89.
- CAMACHO, Hersilia. "El problema del niño abandonado", T26.N4.1952, p. 295-323.
- CARSTENS, C.C. "Deberes del Estado para con el niño abandonado o descuidado", T1.N4.1928, p. 456-463.
- ETCHELAR, Rito. "Consideraciones sobre un estudio integral de niños a cargo del Estado que egresan de la División Primera Infancia del Consejo del Niño: a) a segunda infancia, b) a su familia, c) para legitimación adoptiva", T32.N4.1958, p. 342-348.
- FRUTOS, Manuel. "Protección social y moral del niño y de la familia. Abandono del menor", T31.N1.1957, p. 40-45.
- GAJARDO, Samuel. "Concepto del delito de abandono", T13.N4.1940, p. 879-883.
- GALLARDO, José Emilio. "Protection de l'Enfance dans l'Asile Dámaso Larrañaga", T7.N1.1933, p. 91-104.
- GAUDIANO, Angélica. "Reflexiones sobre las estadísticas de la infancia abandonada", T57.N219.1983, p. 55-62.
- LEÓN REY, José Antonio. "El menor abandonado y la necesidad del Código del Niño Colombiano", T12.N4.1939, p. 601-610.
- MORQUIO, Luis. "Consultas sobre el torno", T4.N2.1930, p. 270-280.
- PAEZ, Carlos. "El abandono de familia y sus repercusiones sobre el niño", T44.N172.1970, p. 57-74.
- PRIETO, Luis. "El tratamiento de la infancia abandonada. Un medio de protección. Asilos no: Casas-Hogares", T12.N1.1938, p. 108-118.
- RUEDA, Pedro. "La atención al niño abandonado y delincuente debe ser integralmente técnica", T16.N4.1943, p. 447-455.
- SAJÓN, Rafael. "La legislación del niño abandonado", T35.N1.1961, p. 14-23.
- SALDÚN, María Luisa. "Abandono de la infancia en América Latina", T38.N150.1964, p. 259-269.
- SAMEDY, Iva. "La protección global de los niños: El Servicio social y los problemas de los niños abandonados", T48.N188.1974, p. 19-43.
- SCAFFO DE CASAS MELLO, Gracia. "El lactante que sufre", T18.N4.1944, p. 655-661.
- SOLARTE, Colomine. "Psicopedagogía en relación con el abandono", T37.N2.1963, p. 135-137.

## **ADOPCIÓN**

- ACHARD, José Pedro. "La colocación familiar para los niños, temporaria o definitivamente abandonados", T23.N2.1949, p. 215-219.
- ACHARD, José Pedro. "La adopción en los países de América", T34.N1.1960, p. 59-66.
- ANASTASIA, Darío. "Nuevo régimen sobre sistema adoptivo. Reforma introducida por el Código del Niño del Uruguay", T10.N3.1937, p. 413-440.
- BAUZÁ, Julio. "A propósito de la adopción", T32.N2.1958, p. 121-127.
- BERRO, Roberto. "La colocación familiar y sus resultados desde el punto de vista médico social", T14.N4.1941, p. 575-596.
- BERRO, Roberto. "Necesidad de un hogar para el niño abandonado: custodia, adopción, legitimación adoptiva", T19.N1.1945, p. 109-130.
- BERRO, Roberto. "El niño abandonado. Su recuperación social mediante la adopción y la legitimación adoptiva", T23.N1.1949, p. 48-54.
- CALVENTO, Ubaldino. "Adopción interna e internacional", T55.N216.1981, p. 19-34.
- CALVENTO, Ubaldino. "Hacia un nuevo derecho de adopción", T56.N218.1982, p. 17-24.
- CUSMINSKY, Marcos. "El niño sin hogar. Experiencia sobre 118 niños entregados en adopción", T52.N206.1978, p. 371-386.
- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "La legitimación adoptiva en el Uruguay. A propósito de una publicación", T20.N3.1946, p. 251-267.
- FREIRE, Adela. "El sistema de colocación familiar", T36.N4.1962, p. 225-234.
- GAETE DARBÓ, Adolfo. "La adopción y el registro del estado civil", T57.N220.1983, p. 43-56.
- GRANDOLI, Mariano. "La adopción", T40.N158.1966, p. 423-436.
- OPPERTI, Didier. "La adopción internacional en el derecho internacional privado", T56.N218.1982, p. 25-36.
- PAEZ, Carlos. "Los sistemas de colocación familiar, adopción y legitimación en el Uruguay", T26.N4.1952, p. 366-371.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "La adopción en los países del continente americano. Consideraciones acerca de las características y evolución de la adopción", T33.N1.1959, p. 9-48.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Reunión conjunta de expertos de la ONU y de la OMS sobre los aspectos de la Salud Mental en la Adopción", T33.N3.1959, p. 431-451.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "La adopción internacional de menores. Bases para un proyecto de convención", T57.N219.1983, p. 23-42.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Reunión de expertos sobre adopción de menores", T57.N219.1983, p. 69-80.
- SAJÓN, Rafael. "La adopción en la legislación latinoamericana. Diferentes sistemas. Recomendaciones", T46.N180.1972, p. 28-56.
- VILLANUEVA, Joaquín. "La legitimación adoptiva", T44.N174.1970, p. 314-346.

## **CRIANZA Y VÍNCULO**

- GARCÍA, Eloísa. "El apego o vínculo afectivo", T57.N219.1983, p. 63-68.
- MARCOS, Julio & MULLER, Elsa. "Carencia de cuidados maternos en la infancia", T35.N2.1961, p. 70-84.
- PARDO, R.B. & MENÉNDEZ, E.L. "Importancia de la relación madre-hijo en la configuración de la personalidad. Un enfoque etnosicológico", T44.N174.1970, p. 347-356.

PIAGGIO GARZÓN, Walter. "El vínculo crea la maternidad. La instrucción técnica de las madres realizada por el médico", T10.N4.1937, p. 550-562.

#### **DELINCUENCIA, CONDUCTA ANTISOCIAL Y SITUACIÓN IRREGULAR**

- ACHARD, José Pedro & SAJÓN, Rafael. "Policía de menores", T40.157.1966, p. 250-271.
- ACHARD, José Pedro. "La reeducación de menores de conducta antisocial", T38.N150.1964, p. 288-300.
- ANDRADE, Carlos. "La formación integral de la personalidad y la conducta antisocial del menor", T37.N4.1963, p. 300-305.
- ANGARITA, Carlos. "El derecho correccional de menores: una nueva disciplina jurídica", T40.N158.1966, p. 437-441.
- BAEZA, Gloria. "Síntesis sobre delincuencia infantil", T56.N218.1982, p. 5-16.
- BAQUERO, Horacio. "Investigación criminológica y conducta antisocial juvenil", T46.N182.1972, p. 364-384.
- BEJARANO, Jorge. "La delincuencia infantil en Colombia y la profilaxis del crimen", T3.N2.1929, p. 262-292.
- BERRO, Roberto. "Los factores constitucionales y sociales de la delincuencia infantil", T19.N3.1945, p. 443-457.
- BLASI, Alberto. "Fundamentos de la prevención del delincuente juvenil", T35.N4.1961, p. 329-335.
- CORTÉS, Juan Eduardo. "Características psicosociales del menor en situación irregular", T61.N227.1987, p. 11-22.
- DE ARENAZA, Carlos. "La infancia abandonada y delincuente. Legislación que le concierne y su estado actual en América", T4.N2.1930, p. 187-214.
- DE ARENAZA, Carlos. "Establecimientos para menores abandonados y delincuentes en Estados Unidos de América", T8.N4.1935, p. 464-478.
- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "La cooperación interamericana y la conducta antisocial del menor", T37.N4.1963, p. 296-299.
- FREIRE, Adela. "Informe del Servicio social sobre el problema de los menores de conducta antisocial en los Congresos Panamericanos del Niño", T37.N4.1963, p. 246-257.
- GONZÁLEZ, José. "La Universidad Nacional de Córdoba: Un foco de capacitación al servicio del menor en situación irregular", T57.N220.1983, p. 71-73.
- LASSER, Alí. "Formación de una conciencia pública antidelictiva", T41.N162.1967, p. 349-359.
- LENROOT, Katherine. "Prevención de la delincuencia infantil", T1.N4.1928, p. 470-478.
- LEÓN REY, José Antonio. "Centenario y delincuencia infantil", T10.N1.1936, p. 46-64.
- MONTENEGRO, Hernán; ADRIASOLA, Guillermo; JARAMILLO, Gloria & DE LA FUENTE, Patricio. "El menor en situación irregular en un distrito del gran Santiago", T47.N186.1973, p. 367-450; T47.N187.1973, p. 586-612; T48.N188.1974, p. 96-127; T48.N189.1974, p. 223-277.
- PORTILLO, Juan. "Breve monografía del Tribunal Tutelar de Menores de la República de El Salvador e investigación referente a algunas características económicas sociales y educativas de menores de conducta irregular", T45.N176.1971, p. 23-40.
- SAJÓN, Rafael. "Prevención de la inadaptación social", T40.N159.1966, p. 534-546.
- SALDÚN, María Luisa. "La salud en relación con la conducta antisocial de los menores", T37.N4.1963, p. 283-292.

SOLÍS, Héctor. "Que son los menores infractores", T40.N156.1966, p. 36-55.  
UZCÁTEGUI, Emilio. "La organización educativa pública y privada con respecto a la situación irregular de niños adolescentes", T48.N190.1974, p. 394-403.

#### **DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO**

- AMADO, Carlos. "Problemática del Menor en AL: Consideraciones actuales, aspectos institucionales y administrativos", T57.N220.1983, p. 15-22.
- ALBERTAL, Eduardo. "La situación económica en América Latina", T35.N2.1961, p. 63-69.
- CABELLO, Octavio & CIBOTTI, Ricardo. "Programación de salud y desarrollo económico", T37.N2.1963, p. 111-134.
- CABREJO, Betty. "Sistema de servicios básicos integrados en áreas urbano-marginales", T57.N219.1983, p. 17-22.
- CARRIÓN, Diego. "Los niños y el hábitat urbano: algunas reflexiones", T59.N224.1985, p. 23-28.
- ENOCHS, Elisabeth. "The children of Latin America in an Age of Anxiety", T29.N2.1955, p. 637-649.
- FARÍAS, Teresita. "La función del Estado en la formulación de Políticas, planes y ejecución de programas (para la atención del niño y la familia en situación de riesgo)", T57.N219.1983, p. 5-16.
- GONZÁLEZ, Dora. "Administración y supervisión de servicios y la capacitación para promover estimular la participación activa en el proceso económico-social de las comunidades marginales", T52.N205.1978, p. 219-228.
- GUSTAVINO, Emma. "La evaluación de los programas de bienestar infantil como técnica del desarrollo social", T41.N161.1967, p. 178-184.
- HARDOY, Jorge. "La ciudad y los niños", T58.N222.1984, p. 5-18.
- DE OLIVEIRA GONÇALVES, Lea. "El menor en el contexto socio-cultural", T47.N187.1973, p. 503-540.
- PILOTTI, Francisco. "La crisis económica en América Latina y su impacto en la Familia: la respuesta institucional", T61.N227.1987, p. 25-45.
- PÉREZ, Raúl. "La reforma agraria en Bolivia", T32.N2.1958, p. 102-107.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Como marcha la Reforma Agraria en América Latina", T37.N2.1963, p. 143-146.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "La infancia y la juventud en la planificación del desarrollo. Bellagio, Italia. Conclusiones", T38.N151.1964, p. 448-455.
- RENAN, José. "La medicina comunitaria como sistema de protección a la familia y al niño en América Latina", T48.N191.1974, p. 526-532.
- RODRÍGUEZ, Luz. "Desarrollo social y salud", T42.N167.1968, p. 611-643.
- WOLFE, Marshall. "El planeamiento de la educación en relación con el desarrollo económico social", T36.N1.1962, p. 61-78.
- SAJÓN, Rafael. "El bienestar social rural. Servicios institucionales integrados", T49.N195.1975, p. 428-469.
- SALCEDO, Manuel. "El niño en los planes de desarrollo económico", T39.N152.1965, p. 67-75.
- SALCEDO, Manuel. "Medicina y bienestar humano", T50.N196-199.1976, p. 88-103.
- SALDÚN, María Luisa. "Acción del Estado y de otros organismos para mejorar la situación económica de la familia", T33.N2.1959, p. 171-176.
- TEULON, Henri. "Mejoramiento socio-económico de la familia. Conocimientos básicos", T33.N3.1959, p. 452-459.

- VIVAS, Suave. "La seguridad social y la problemática de la marginación. Medio para prevenir o evitar riesgos de desocupación, desorganización familiar, etc. Asignaciones familiares. Sistemas de seguridad social. Trabajo de menores", T52.N205.1978, p. 259-272.
- WOLFE, Marshall. "El planeamiento de la educación en relación con el desarrollo económico-social", T36.N1.1962, p. 61-78.
- WONSEWER, Israel. "Pobreza en la infancia, estilos de desarrollo y crecimiento económico", T59.N224.1985, p. 5-14.

#### **EDUCACIÓN, PROTECCIÓN Y CONTROL SANITARIOS**

- BETTINOTTI, Saúl. "El lactario: su funcionamiento y resultados", T9.N1.1935, p. 64-72.
- CARRASCO, Francisco. "La cédula biotipológica como base del mejoramiento de las generaciones futuras", T10.N4.1937, p. 537-549.
- ESCARDÓ, Florecio & IZZO, Roque. "Un año de propaganda sanitaria", T13.N4.1940, p. 693-702.
- FIELD, Emmet. "Necesidad y oportunidades de la educación sanitaria orientada a la familia", T38.N151.1964, p. 434-440.
- FIGUEIRA DE MELLO, Francisco. "Inspección de Higiene Escolar e Educação Sanitaria", T10.N3.1937, p. 378-385.
- GOMENSORO, Javier. "La educación sanitaria en el Uruguay", T24.N2.1950, p. 181-192.
- GOMENSORO, Javier & REVELLO, Alceo. "Educación sanitaria y lucha antituberculosa", T21.N3.1947, p. 345-356.
- MAYERS, Cora. "La Educación Sanitaria en Chile", T4.N4.1931, p. 686-694.
- MENCHACA, Francisco. "Protección sanitaria del niño rural. Principios de organización y administración", T31.N1.1957, p. 11-39.
- MENCHACA, Francisco. "La educación sanitaria y la socialización del pediatra", T43.N169.1969, p. 210-219.
- ORSI, Oscar & LAUREIRO, Iris. "Esquema de acción a nivel de un departamento de educación sanitaria", T52.N206.1978, p. 387-406.
- PÉREZ, Julio César. "Certificación médica para el ingreso a establecimientos educacionales primarios y secundarios", T15.N2.1941, p. 217-222.
- RIMBAULT, Anne-Marie. "Hacia la salud por la educación", T49.N194.1975, p. 304-312.
- SALVERAGLIO, Federico. "Salud para el progreso. La conquista de las enfermedades evitables", T43.N168.1969, p. 9-32.
- SOLANO, Susana. "Certificado prenupcial obligatorio", T10.N1.1936, p. 5-17.
- TURENNE, Augusto. "Responsabilidad Procreacional, un problema de medicina social", T12.N4.1939, p. 616-631.

#### **EDUCACIÓN SEXUAL**

- LERNER, Ruth. "Metodología de la Educación Sexual en la Enseñanza Media", T47.N185.1973, p. 185-200.
- MARINO, Divo. "O desenho infantil e sexualidade", T30.N1.1955, p. 10-18.
- SAJÓN, Rafael. "El proceso formativo y la educación sexual. Perspectiva americana", T48.N189.1974, p. 203-221.

## FAMILIA

- ACHARD, José Pedro & SAJÓN Rafael. "Organización de la familia en Latinoamérica", T44.N175.1970, p. 456-490.
- BELLO, Julio. "Interacción entre la familia y el Proceso de Desarrollo", T58.N222.1984, p. 55-66.
- BERRO, Roberto. "El Código de la familia", T14.N1.1940, p. 80-139.
- BRENA, Tomás. "Causas de la desorganización de la familia", T37.N3.1963, p. 178-187.
- CALVENTO, Ubaldino. "Modernas tendencias del Derecho de Familia", T54.N214-215.1980, p. 155-163.
- CARBALLA Juan. "La familia", T19.N1.1945, p. 131-151.
- CARR, William. "Educación para la responsabilidad", T35.N2.1961, p. 127-130.
- CASTÁN, María José. "La tendencia a la creación de Tribunales de Familia", T52.N204.1978, p. 107-118.
- CASTÁN, María José. "La unificación supranacional del derecho de Familia", T54.N212-213.1980, p. 35-50.
- CASTRO, Fernando. "Los programas de asistencia social tendientes a fortalecer la familia en el Ecuador", T29.N3.1955, p. 749-775.
- CRESPO, Rodrigo. "Ponencia y Recomendaciones del Director del IIN (en el Seminario Interregional de la ONU 'Las familias en evolución: relevantes estrategias del bienestar social') Moscú, URSS, 1 al 13 de octubre de 1984", T58.N222.1984, p. 83-86.
- DURÁN, Julia. "Constitución social y familia. Uniones consensuales, abandono, alcoholismo y otros vicios", T51.N201.177, p. 163-168.
- GELSI, Adolfo. "Familia, política y política familiar", T45.N178.1971, p. 414-432.
- GELSI, Adolfo. "Tribunales de familia en el Uruguay", T58.N221.1984, p. 5-12.
- GELSI, Adolfo. "Política familiar y futuro desde el Uruguay", T59.N224.1985, p. 29-36.
- GIBERTI, Eva. "Cómo trabajamos en la Escuela para Padres", T40.N157.1966, p. 302-304.
- GIORDANO, Luis. "Las nuevas asociaciones de padres. Plan de vinculación sistematizada entre el hogar y la escuela", T19.N2.1945, p. 225-233.
- GIORDANO, Luis. "Escolares que trabajan, hijos únicos y huérfanos", T20.N3.1946, p. 305-312.
- LHÉRISSON, Lélia. "La famille et l'enfant", T30.N3.1956, p. 229-235.
- LOURENÇO, M.B. "Educación moral, familiar y cívica. Comprensión internacional", T24.N4.1950, p. 334-341.
- MALDONADO, Oscar. "Organización y contenido de las escuelas para padres en Guatemala", T45.N178.1971, p. 447-456.
- MORZONE, Luis. "¿Crisis de la infancia o crisis de la familia?", T14.N1.1940, p. 12-36.
- OCHOA, Luis. "Ley de asignaciones familiares", T32.N1.1958, p. 15-17.
- PÉREZ DEL CASTILLO, Evangelista. "A propósito del delito de abandono de familia", T24.N2.1950, p. 172-180.
- PUIG, José Pedro. "Contenido y metodología de la educación de los padres en América", T44.N175.1970, p. 491-510.
- SAJÓN, Rafael. "Protección legal del niño y de la familia", T33.N3.1959, p. 460-465.
- SÁNCHEZ, Carmen. "Programas de mejoramiento del hogar (Economía Doméstica y extensión agrícola)", T33.N2.1959, p. 192-196.
- SANGUINETTI, Yolanda. "Estudio de los programas de asistencia social tendientes a fortalecer la familia", T29.N4.1955, p. 830-846.
- SIRI, Luis. "El niño, piedra angular del edificio social", T20.N3.1946, p. 268-304.

- SOLÍS, Héctor. "Encuesta para preparar temarios sobre reflexión conyugal, para la Escuela de Coordinadores", T38.N2.1964, p. 172-201.
- SOLÍS, Héctor. "El problema de los niños que trabajan, vagan o mendigan en la vía pública", T38.N151.1964, p. 403-411.
- VIVAS DE SERFATY, Suave. "El niño y el joven en la familia venezolana", T50.N196-199.1976, p. 104-109.

#### **FARMACODEPENDENCIA**

- BERTONI, Nora. "El niño y las drogas psicoactivas", T58.N222.1984, p. 67-76.
- CASTRO, María Elena. "Aspectos psicosociales asociados al uso indebido de alcohol y drogas en los jóvenes mexicanos", T59.N223.1985, p. 7-15.
- ERCILIO, Edemur. "Experiencia comunitaria para prevención ao uso indebido de drogas no Brasil", T59.N223.1985, p. 17-22.
- FUNDACIÓN MATER DEI (MONTEVIDEO). "Papel de la familia en el tratamiento de los farmacodependientes", T59.N223.1985, p. 49-60.
- INSTITUTO PROVINCIAL DE ALCOHOLISMO Y DROGAS DE CÓRDOBA. "La capacitación del personal docente como recurso de capacitación primaria en el uso indebido de drogas entre niños y adolescentes", T59.N223.1985, p. 31-32.
- JERI, Raúl. "Coca y derivados: evidencias, fantasías y falacias", T59.N223.1985, p. 33-42.
- MEDINA, Eduardo. "Epidemiología del alcohol y drogas en Chile", T57.N220.1983, p. 23-34.
- MEDINA, Eduardo. "Alcoholismo y otras farmacodependencias en el adolescente chileno", T59.N223.1985, p. 83-97.
- MARÍN, Rosa. "Programa de prevención en Puerto Rico para disuadir a los adolescentes de fumar tabaco y abusar de las bebidas alcohólicas", T59.N223.1985, p. 43-59.
- MÍGUEZ, Hugo. "Epidemiología de la farmacodependencia juvenil", T59.N223.1985, p. 23-30.
- MURAD, José. "Educação e prevenção do abuso de drogas", T59.N223.1985, p. 61-74.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN, "Prevención de la farmacodependencia de menores en América Latina y el Caribe", T56.N218.1982, p. 57-62.

#### **ILEGITIMIDAD**

- BASTIDAS, Antonio. "La ilegitimidad, factor de letalidad infantil", T6.N4.1933, p. 357-386.
- BAUZÁ, Julio. "Importancia del factor ilegitimidad en la mortalidad infantil", T14.N3.1941, p. 395-416.
- DONOSO, Violeta. "Natalidad ilegítima", T7.N2.1933, p. 192-206.
- GAETE, Adolfo. "El nombre de los hijos ilegítimos en la Declaración de los Derechos del Niño y la Legislación Latinoamericana", T54.N214-215.1980, p. 171-175.
- GAJARDO, Samuel. "Oportunidad de ampliar la investigación de paternidad a los hijos incestuosos y adulterinos", T13.N4.1940, p. 870-873.
- LEÓN REY, José Antonio. "Los hijos del viento. Delincuencia infantil", T8.N3.1935, p. 292-316.
- MURILLO, Josermo. "Las reformas constitucionales sobre la Organización Familiar en Bolivia", T19.N4.1945, p. 559-571.
- NELSON, Ernesto. "El problema de la ilegitimidad", T1.N2.1927, p. 221-251.
- REGULES, Dardo. "La tutelle légale des enfants naturels", T7.N1.1933, p. 105-109.

## **LEGISLACIÓN DE MENORES**

- ACHARD, José Pedro. "Aspectos de una reforma en la judicatura de menores y de la legislación atinente a los mismos", T29.N3.1955, p. 719-725.
- ACHARD, José Pedro & SAJÓN, Rafael. "Situación de la legislación relativa a la minoridad en América Latina", T39.N155.1965, p. 659-716.
- ÁLVAREZ, Sofía. "La legislación de la defensa social del niño", T15.N4.1942, p. 608-632.
- BAMBARÉN, Carlos. "Bases fundamentales del Código del Niño", T10.N2.1936, p. 175-181.
- BOLÍVAR, Delia. "Aspectos jurídicos sociales. La legislación especial del menor y de la familia como instrumento de prevención e integración del menor marginado", T52.N205.1978, p. 229-246.
- CASTILLO, Carlos. "Introducción al derecho de menores", T41.N161.1967, p. 170-177.
- DEARDORFF, Neva. "Los Códigos de Menores – El estudio crítico y la revisión de la legislación sobre niñez", T5.N2.1931, p. 210-219.
- DE ARENAZA, Carlos. "La infancia abandonada y delincuente. Legislación que le concierne y su estado actual en América", T4.N2.1930, p. 187-214.
- JALABERT, Ricardo. "¿Cuándo las medidas legislativas o las instituciones públicas deben suplir la carencia de padres?", T12.N2.1938, p. 259-275.
- JEMIO, Jaime. "El consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer y el registro del matrimonio consentido en la legislación boliviana", T47.N187.1973, p. 562-567.
- LEÓN REY, José Antonio. "Las bases del 'Código del Niño'", T20.N4.1946, p. 426-449.
- MARSIGLIA, Miguel Ángel. "Legislación laboral para menores de edad vigente en Argentina", T54.N212-213.1980, p. 25-34.
- OLARÁN CHANS, Aníbal. "Comentarios sobre la Ley N° 12341, por la cual se crea la Protección nacional a la Maternidad y a la infancia en la República Argentina", T11.N1.1937, p. 5-28.
- PÁEZ, Carlos. "El abogado en los tribunales de menores", T42.N164.1968, p. 18-24.
- PRIETO, Ana Luisa. "Hacia un nuevo concepto de patria potestad", T45.N178.1971, p. 433-441.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Código del Niño", T8.N1.1934, p. 3-104.
- SAJÓN, Rafael. "Teórica del Código de menores del Ecuador", T43.N171.1969, p. 552-576.
- SAJÓN, Rafael. "La libertad vigilada dentro de la perspectiva de derecho de menores", T50.N196-199.1976, p. 110-132.
- VARGAS, Germán. "Estudio sobre un Código de Menores", T11.N4.1938, p. 636-649.

## **MALTRATO INFANTIL**

- GASPAR, Esteban & LARROSA, Daniel. "Aproximación psicosocial a una disfunción familiar: el maltrato de los niños", T61.N228.1987, p. 5-14.
- MEJÍA, Benjamín. "El castigo para el niño", T29.N3.1955, p. 726-732.
- ROSSELOT, Jorge. "El niño maltratado. Consideraciones epistemológicas clínicas y jurídico-sociales", T55.N216.1981, p. 9-18.

## **MORTALIDAD INFANTIL**

- ABELLA, Mabel. "El concepto de 'Causa de la Muerte' en la estadística de mortalidad", T35.N4.1961, p. 314-328.

- ARÁOZ, ALFARO, Gregorio. "La mortalidad infantil y la protección de la primera infancia en la República Argentina", T1.N4.1928, p. 383-420.
- ARÁOZ, ALFARO, Gregorio. "L'instruction des mères et la divulgation populaire dans la lutte contre la mortalité infantile", T7.N2.1933, p. 175-179.
- ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE MUJERES. "Necesidad de amplia cooperación femenina en la lucha contra la mortalidad infantil", T15.N2.1941, p. 250-263.
- BAUZÁ, Julio & INFANTOZZI, José. "Mortalidad al nacimiento y medios para combatirla", T25.N1.1951, p. 26-41.
- CASTRO, María Antonietta. "Puericultura e mortalidade infantil", T4.N4.1931, p. 695-705.
- DA FRANCHA, Álvaro & PEREIRA, Dionisio. "Considerações sobre natimortalidade e mortalidade infantil", T5.N1.1931, p. 84-119.
- DEBRÉ, Robert & OLSEN, O.E. "Les enquêtes entreprises en Amérique du sud sur la mortalité infantile", T4.N3.1931, p. 581-605.
- DEZEO, Píades. "Criterio estimativo de la mortalidad infantil", T12.N4.1939, p. 587-600.
- FIGUEIRA DE MELLO, Francisco. "Inquerito sobre a mortalidade infantil", T3.N4.1930, p. 691-706.
- FLORES, Adolfo. "Breves consideraciones sobre la natalidad y mortalidad infantil en la ciudad de La Paz (Bolivia) durante el año 1927", T2.N2.1928, p. 167-171.
- KNOX, J.H. "La mortalidad entre madres y criaturas desde el punto de vista de los programas de salud de los niños", T5.N2.1931, p. 200-209.
- LEÓN GARCÍA, Enrique. "Encuesta sobre mortalidad infantil", T15.N2.1941, p. 275-277.
- LESSA, Gustavo. "Mortalidade infantil", T1.N4.1928, p. 536-553.
- MENCHACA, Francisco. "Mortalidad perinatal o feto-natal y asistencia técnica del parto", T29.N3.1955, p. 733-748.
- MENCHACA, Francisco. "Morbi-mortalidad feto-natal. Aspectos socio-culturales y económicos", T44.N173.1970, p. 156-169.
- MAGAÑA, Marco Tulio & GALLARDO Miguel Ángel. "La asistencia del parto en El Salvador", T19.N4.1945, p. 572-583.

## **NUTRICIÓN**

- AMARO, María Isabel. "Función de los nutriólogos, nutricionistas y dietistas en los programas de salud pública", T32.N3.1958, p. 239-242.
- ARÁOZ ALFARO, Gregorio. "La alimentación de los niños en la República Argentina", T17.N1.1943, p. 7-20.
- BAEZA, Arturo. "Programas de bienestar social y su influencia sobre la nutrición", T33.N2.1959, p. 177-191.
- BAUZÁ, Roberto & BERRO Roberto. "Medidas de Prevención contra la Mortalidad Infantil por enfermedades de la nutrición", T11.N3.1938, p. 397-407.
- BERRO, Roberto. "Estudio sintético sobre alimentación de los niños en América", T17.N1.1943, p. 173-182.
- BERTONI, Nora. "Reflexiones sobre la salud familiar y la nutrición en el momento actual y la función de la mujer en su conservación", T57.N220.1983, p. 57-70.
- DAZA, Carlos. "Prioridades en la solución de los problemas de nutrición y alimentación en América Latina", T46.N181.1972, p. 164-191.
- DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA – IIN. "Estudio sobre la alimentación de la niñez en América", T47.N185.1973, p. 161-170.

- KELLEY, Isabel. "Cambios en los patrones relacionados con la alimentación", T32.N3.1958, p. 205.
- MOLINARI, Nylia. "La primera clínica de Nutrición Escolar del Uruguay. Su organización y su funcionamiento", T5.N4.1932, p. 445-483.
- MORALES, Adolfo. "Los trastornos de nutrición de la infancia y su ubicación en la Clasificación estadística internacional de enfermedades, traumatismos y causas de defunción", T31.N1.1957, p. 57-59.
- MORESCO, Enrique. "Política de la nutrición y su aplicación en la República Argentina", T18.N4.1944, p. 618-625.
- RECALDE, Fabián. "Función social de los Institutos de Nutrición", T33.N2.1959, p. 197-203.
- SALDÚN, María Luisa. "Bases para el Planeamiento de la enseñanza de la nutrición a nivel primario, secundario y superior", T40.N159.1966, p. 552-559.
- SANTA MARÍA, Julio. "Programas de bienestar social para mejorar la nutrición de la familia", T32.N3.1958, p. 205-210.
- SCRIMSHAW, Kevin. "Los medios para mejorar la calidad de la alimentación", T33.N2.1959, p. 162-170.
- STEBBINS, Ernest. "La responsabilidad del Departamento de Sanidad en el mejoramiento de la nutrición", T32.N3.1958, p. 219-223.
- TEULON, Henri. "Cooperación de los organismos internacionales en el mejoramiento de la nutrición", T33.N2.1959, p. 268-274.
- WINOCOUR, Perlina. "La clínica de nutrición y su funcionamiento", T2.N3.1929, p. 294-308.
- ORGANISMO NACIONAL. "Problemas actuales de la nutrición en EEUU en su relación con los niños", T17.N1.1943, p. 56-66.

#### **ORFANDAD**

- SMITH, Evelyn. "America welcomes displaced orphan children", T23.N4.1949, p. 356-363.
- VALDÉS VALDÉS, Ismael. "El huérfano", T2.N4.1929, p. 414-422.
- WOOFER T. J. "Orphans in Latin America", T21.N1.1947, p. 46-50.

#### **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

- PILOTTI, Francisco. "Algunas características generales de los organismos no gubernamentales que trabajan por la infancia en América Latina y el Caribe", T62.N229.1988, p. 75-82.

#### **ORGANIZACIÓN JUVENIL**

- ARNOLD, Walter. "Un grupo juvenil contribuye a la educación vocacional agrícola", T40.N158.1966, p. 415-422.
- BEGUÉ, Pedro. "Las actividades extraprogramáticas de los jóvenes", T44.N172.1970, p. 50-56.
- MENDIZÁBAL, Luis. "La aparición de una nueva institución tutelar: la tutela social", T41.N162.1967, p. 360-372.
- OIT. "Los centros rurales de preformación", T45.N176.1971, p. 41-50.
- PATRÓN, Juan Carlos. "Es imprescindible construir un puente que una a los mayores con la juventud", T43.N171.1969, p. 603-609.

- PRIETO, Luis. "Las asociaciones juveniles y su influencia moral en el desarrollo de la personalidad. Organización y dirección", T17.N3.1943, p. 474-483.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "La recreación para la infancia, adolescencia y juventud", T46.N183.1972, p. 582-603.
- ROLFO, Federico. "El movimiento de la juventud agraria en el Uruguay", T41.N163.1967, p. 486-490.
- VERNESSE, Vittorino. "La juventud en el mundo de hoy", T37.N3.1963, p. 188-195.

#### **PEDIATRÍA Y PUERICULTURA**

- ARAOZ ALFARO, Gregorio. "Los Institutos de Puericultura en la lucha contra la tuberculosis", T11.N4.1938, p. 561-574.
- BEJARANO, Jorge. "Destino de la Pediatría", T27.N4.1953, p. 418-424.
- BEJARANO, Jorge. "Elogio de la ciencia", T25.N3.1951, p. 218-229.
- BERAZCO, Helena & SUÁREZ, Fanny. "Nuestro aporte a la Pediatría Social", T45.N177.1971, p. 176-221.
- BERRO, Roberto. "La protección médico social de la primera infancia", T11.N3.1938, p. 408-424.
- BLANCH, Luisa. "Programa de Escuelas Maternales", T22.N3.1948, p. 374-383.
- BUCETA DE BUÑO, Rosa. "Valor del factor social en la patología infantil", T10.N2.1936, p. 219-225.
- CAMACHO, José. "La virgen de la leche", T42.N164.1968, p. 14-17.
- COMBY, Jules. "La Pédiatrie à Montevideo", T5.N1.1931, p. 150-162.
- COMBY, Jules. "La Pédiatrie à Buenos Aires et Córdoba", T5.N2.1931, p. 229-238.
- DEBRÉ, Robert. "Pédiatrie sociale et devoir social", T39.N152.1965, p. 39-43.
- ESCARDÓ, Florencio. "El ejercicio de la profesión", T38.N151.1964, p. 392-402.
- ESCARDÓ, Florencio. "Estructura interna de una Cátedra de Pediatría", T41.N162.1967, p. 327-348.
- ESCARDÓ, Florencio. "Clase magistral", T43.N171.1969, p. 577-602.
- ESCARDÓ, Florencio. "La educación del pediatra desde la comunidad", T45.N176.1971, p. 12-22.
- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "El Instituto de Clínica Pediátrica y Puericultura de Montevideo", T3.N4.1930, p. 627-635.
- GONZÁLEZ, Luis Felipe. "Paidofilaxis o preservación de la infancia", T14.N1.1940, p. 75-79.
- GONZÁLEZ, Luis Felipe. "Importancia de introducir en el léxico científico el término Paidofilaxis o preservación de la infancia", T16.N1.1942, p. 82-86.
- JUNQUEIRA, Marco Antonio. "Las tendencias actuales de la enseñanza en los aspectos preventivos y sociales de la pediatría", T49.N192.1975, p. 68-80.
- MAGAÑA, Marco Tulio. "La posición exacta de un programa de puericultura en la comunidad", T31.N4.1957, p. 387-392.
- MASSE, Natalie. "Caractère evitable des décès périnataux", T34.N4.1960, p. 399-402.
- MENCHACA, Francisco. "Interrelación Pediatra-Familia", T47.N187.1973, p. 568-585.
- MENCHACA, Francisco. "El pediatra y las ciencias sociales", T50.N196-199.1976, p. 74-87.
- OLARÁN CHANS, Aníbal. "Orígenes y evolución de la Puericultura en nuestro país. La obra social del profesor Gregorio Araújo Alfaro", T16.N1.1942, p. 69-81.
- PELUFFO, Euclides. "Síndromes carenciales en el niño del Uruguay", T22.N4.1948, p. 491-495.
- PIAGGIO, Walter. "Reflexiones sobre diversos aspectos de la orientación actual de la medicina general y la pediatría", T12.N3.1939, p. 499-535.

- PIAGGIO, Walter. "El médico pediatra y la cultura intelectual", T15.N2.1941, p. 223-249.
- SAJÓN, Liliana. "Un enfoque antropológico acerca de la salud y la enfermedad", T52.N204.1978, p. 43-62.
- SOLOVERY, Galina. "Cuidados generales al lactante", T20.N4.1946, p. 450-463.

#### **POBLACIÓN**

- BEHM, Hugo. "Variables demográficas y salud", T44.N174.1970, p. 304-313.
- BERRO, Roberto. "Necesidad de conocer los grupos de población infantil en América", T19.N3.1945, p. 341-344.
- DE PAULA, Francisco & TANAAMI, Tomiko. "Contribuição da comunidade na solução dos problemas do aumento da população", T44.N172.1970, p. 42-49.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Perfil de población", T37.N2.1963, p. 138-142.
- DE OLIVEIRA GONÇALVES, Lea. "Demografia e Família, migrações. Aspectos demográficos, econômicos. Políticos e sociais", T52.N204.1978, p. 119-130.
- ROSSELOT, Jorge. "Dinámica de la población y salud en América Latina y el Caribe", T54.N212-213.1980, p. 95-110.
- SICAULT, Georges. "L'enfance et le monde de demain", T43.N170.1969, p. 419-436.

#### **PROTECCIÓN Y DERECHOS DEL NIÑO**

- ACHARD, José Pedro. "Necesidad de tribunales de menores o de consejos tutelares para que el niño tenga toda la protección para su personalidad y para su buena adaptación social", T28.N4.1954, p. 491-496.
- ALBANEZ, Teresa. "Por qué una Convención de los derechos del niño", T63.N230.1990, p. 7-10.
- AMADO, Carlos. "La respuesta institucional", T61.N227.1987, p. 47-56.
- ARAOZ ALFARO, Gregorio. "Hacia la protección integral del niño. La obra italiana por la maternidad y la infancia", T8.N4.1935, p. 379-387.
- BAEZA, Arturo. "Obligaciones del Estado en cuanto a la protección de la infancia", T9.N4.1936, p. 553-561.
- BAUZÁ, Julio. "La protection à la première enfance dans l'Uruguay en l'année 1932", T7.N1.1933, p. 27-47.
- BELBUZZI, Silvia; DESCOINS, Nilda; DILASCIO, Cristina; KEUSSAYAN, Antranik; LAURITO, Ana; LÓPEZ, María; PREGO, Carlos; PRÜNBERG, José & VEROYAY, Cristina. "La protección del menor. Algunas características de sus riesgos inherentes al progreso tecnológico", T52.N205.1978, p. 208-218.
- BERTHET, Etienne. "Regards nouveaux sur une politique pour l'enfance du monde", T39.N153.1965, p. 254-272.
- CARRILLO, Manuela. "Protección a la infancia en el Uruguay", T26.N4.1952, p. 419-422.
- COTS, Jordi. "Los derechos civiles y políticos otorgados a los niños". T63.N230.1990, p. 31-34.
- DE GÁSPERI, Luis. "El niño como objeto de derecho", T31.N2.1957, p. 181-186.
- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "El Seminario de Trabajo sobre administración de servicios de protección a la infancia - 1952", T26.N3.1952, p. 265-280.
- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "El Seminario de Trabajo sobre administración de servicios de protección a la infancia. Tercer Curso 1954", T28.N2.1954: 263-281.

- ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. "Los derechos del Niño", T35.N2.1961, p. 107-121.
- FABREGAT, Enrique. "Declaración de los Derechos del Niño. Discurso", T35.N2.1961, p. 125-126.
- GALLARDO, José Emilio. "Protection de l'enfance dans l'Asile Dámaso Larrañaga", T7.N1.1933, p. 91-104.
- HUTCHINSON, Betty. "Aspectos sociales de los problemas médicos de los niños", T28.N1.1954, p. 46-54.
- IDELSOHN, Francisco. "Yo soy un niño por nacer", T35.N4.1961, p. 125-126.
- KALET, Anna. "El sistema venezolano de protección infantil", T32.N1.1958, p. 22-24.
- LE BLOND, C.H.. "Instituciones para niños. Su condición actual en América; su verdadero papel, su organización y sus rendimientos", T5.N1.1931, p. 142-149.
- MANTEROLA, Alejandro. "Orientaciones innovadoras en el tratamiento institucional de los problemas del menor", T61.N227.1987, p. 5-10.
- M<sup>c</sup> AULIFFE, Anna. "Un caso social", T5.N3.1932, p. 378-395.
- MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL ARGENTINO. "Información y diagnóstico en un sistema de protección de menores", T59.N224.1985, p. 49-56.
- MEJÍA, Benjamín. "El castigo para el niño", T29.N3.1955, p. 726-732.
- MENCHACA, Francisco. "Aspecto sociocultural de la asistencia al niño", T38.N151.1964, p. 412-428.
- MONTOYA, Fausto. "Derecho de Menores y Órganos Administrativos de Asistencia y Tutela de Menores", T47.N185.1973, p. 171-184.
- MUNIAGURRIA, Camilo. "La protección social del niño", T3.N3.1930, p. 547-556.
- MUNIAGURRIA, Camilo. "El papel de los "Kindergarten" y de los "Club de Madres" en la Protección de la Infancia", T10.N2.1936, p. 205-218.
- MUÑOZ, Eduardo. "Aspectos sociales del problema del menor", T54.N212-213.1980, p. 13-24.
- O'DONNELL, Daniel. "La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido", T63.N230.1990, p. 11-26.
- RETA, Adela. "La atención estatal del menor desprotegido: nuevas tendencias", T63.N230.1990, p. 45-56.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Los derechos del niño. Gabriela Mistral", T35.N2.1961, p. 122-124.
- RUÍZ-GIMÉNEZ, Joaquín. "Evolución de los derechos del niño", T63.N230.1990, p. 27-30.
- SAJÓN, Rafael. "Protección de la infancia en las zonas semi-urbanas", T43.N170.1969, p. 326-383.
- SAJÓN, Rafael. "Responsabilidad y función de las pequeñas comunidades en la educación y protección de la infancia", T48.N190.1974, p. 383-393.
- SAJÓN, Rafael. "Derechos del niño y de la familia. Año internacional del Niño", T53.N208-211.1979, p. 25-40.

#### **PROTECCIÓN MATERNO-INFANTIL**

- ALADÁR, Rudolf. "L'assurance-maternité en Amérique Latine", T14.N4.1941, p. 545-565.
- ARÁOZ ALFARO, Gregorio. "Les Centres de protection maternelle et infantile", T7.N2.1933, p. 169-174.
- ARÁOZ ALFARO, Gregorio. "L'instruction des mères et la divulgation populaire dans la lutte contre la mortalité infantile", T7.N2.1933, p. 175-179.
- ARÁOZ ALFARO, Gregorio. "Hacia la protección integral del niño. La obra italiana por la maternidad y la infancia", T8.N4.1935, p. 379-387.

- ARÁOZ ALFARO, Gregorio. "La nueva Ley Argentina Pro Maternidad e Infancia", T11.N2.1937, p. 239-249.
- BAMBARÉN, Carlos. "Nipiología y Refectorios Maternales", T9.N3.1936, p. 351-355.
- BARANCHUK, Norberto. "Humanización de la atención materno-infantil. Nuevas modalidades para brindar servicios de atención médica", T59.N224.1985, p. 65-80.
- BAUZÁ, Julio. "El Centro de adquisición y distribución de leche materna en Montevideo", T10.N2.1936, p. 196-204.
- BLANCHE, Luisa. "Programas de Escuelas maternales", T22.N3.1948, p. 374-383.
- CHENG-GORDON, Julio. "Ideas directrices y objetivos de la División Materno-Infantil de un Centro de Salud", T23.N1.1949, p. 20-47.
- ESCUADERO, Pedro. "Alimentación de la grávida", T17.N2.1943, p. 219-264.
- FOURNIÉ, Emilio. "Los "refectorios escolares" y la "copa de leche"", T2.N3.1929, p. 380-401.
- FRENCH, William. "Organización y financiamiento de los Servicios de Higiene Materno-Infantil. Experiencia de un distrito del Estado de Maryland", T22.N3.1948, p. 370-373.
- GUIJÓN DE PÉREZ, Luisa. "Escuelas maternales. Jardines infantiles Populares", T13.N4.1940, p. 859-869.
- JALABERT, Ricardo. "El amamantamiento materno obligatorio", T14.N4.1941, p. 597-600.
- MORILLO DE SOTO, Gilberto. "Actividades de la División de Maternidad e Infancia de la República Dominicana durante el año 1945", T20.N2.1946, p. 177-181.
- ODRIOSOLA, Ricardo. "Materno-mortalidad en el Paraguay", T16.N2.1942, p. 253-279.
- OFICINA DEL NIÑO, SECRETARÍA DEL TRABAJO (Comité sobre la Protección de las madres y los niños en las zonas peligrosas, Washington). "La protección de los niños y las madres en las ciudades en tiempo de guerra. La protección en zonas de peligro" T16.N2.1942, p. 194-208.
- OLARÁN CHANS, Aníbal & SIRI Luis. "Algunas consideraciones sobre Asistencia y Protección a la maternidad y la infancia en Argentina", T3.N2.1929, p. 243-261.
- PIAGGIO GARZÓN, Walter. "Los centros de protección materno-infantil", T12.N1.1938, p. 84-107.
- RODRÍGUEZ, Oscar. "Madres desamparadas", T10.N3.1937, p. 365-377.
- ROUST, Carlos. "Mortalidad materna en la República Argentina", T13.N3.1940, p. 544-561.
- SAJÓN, Rafael. "El problema de la madre y el niño en los barrios marginados urbanos y rurales", T46.N183.1972, p. 505-536.
- SAJÓN, Rafael. "Legislación de protección de la lactancia materna en el Uruguay", T52.N206.1978, p. 413-446.
- SALCEDO, Manuel. "Principios para la organización de la asistencia materno-infantil", T18.N4.1944, p. 646-654.
- SCAFFO DE CASAS MELLO, Gracia "Organización de Servicios Materno-Infantiles en un área rural. Factores que influyen en la mortalidad infantil en tales áreas", T13.N2.1939, p. 412-426.
- SCHWEITZER, Ada. "Principios fundamentales de un programa público en pro de la maternidad y de la infancia", T1.N4.1928, p. 447-455.
- SELLARÉS, María. "El seguro obligatorio materno-infantil", T32.N1.1958, p. 9-14.
- TURENNE, Augusto. "La protection maternelle en Uruguay", T7.N1.1933, p. 6-14.

TURENNE, Augusto. "El 'Refugio-Escuela' de madres abandonadas y desvalidas", T19.N2.1945, p. 256-300.

#### **REGISTRO CIVIL**

ACHARD, José Pedro & CALVENTO, Ubaldino. "El Registro Civil en la Legislación Latinoamericana. Su nexa con las Estadísticas vitales", T45.N177.1971, p. 222-254.

COHEN, Morris; LEE, Luke & STEPAN, Jan. "Plan de clasificación para las leyes que regulan o influyen en el sistema de registros de hechos vitales", T52.N204.1978, p. 131-144.

DE ABRAMOVICH, Matilde; DE DEPAOLI, María; FALCÓN, Huarque & RODRÍGUEZ, Miranda. "Identificación del recién nacido", T44.N172.1970, p. 19-28.

DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA – IIN. "Resultados de una encuesta sobre Registro Civil en los Países Latinoamericanos 1971", T47.N184.1973, p. 72-84.

GAETE DARBÓ, Adolfo. "La adopción y el registro civil", T57.N220.1983, p. 43-56.

GARCÉS, Eneu. "Registro de Estado civil das pessoas naturais em áreas rurais", T51.N201.1977, p. 107-114.

REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Diagnóstico del Registro Civil Latinoamericano. Conclusiones", T56.N218.1982, p. 41-44.

#### **SALUD PÚBLICA**

DE VEGA, Tamara. "Enfermeras de Salud Pública", T32.N3.1958, p. 229-234.

GONZÁLEZ, Justo. "Sanidad Panamericana. Protección a la infancia en el Perú", T1.N2.1927, p. 301-303.

GONZÁLEZ, Justo. "Sanidad Panamericana", T1.N3.1928, p. 365-367.

HEVIA, Patricio. "Participación de la comunidad en la atención primaria de salud", T59.N224.1985, p. 41-48.

HORWITZ, Abraham. "Los problemas de la salud del niño y del adolescente con especial referencia a América Latina y al Caribe", T48.N189.1974, p. 191-202.

LORIA, Rodrigo. "Evaluación de las consultas del niño sano en Costa Rica", T33.N1.1959, p. 49-58.

MARTÍNEZ, Pedro Daniel. "Cómo hacer llegar la higiene y la asistencia médica al niño campesino", T18.N3.1944, p. 430-445.

MENCHACA, Francisco. "Los factores regionales de la salud perinatal", T45.N179.1971, p. 558-563.

MENCHACA, Francisco. "Hacia una definición actualizada de salud", T49.N193.1975, p. 173-183.

MOHS, Edgar. "La organización de los servicios de salud y el concepto de sistema", T48.N190.1974, p. 375-381.

MOLINA, Gustavo. "La notificación de las enfermedades transmisibles como factor fundamental en la planificación de la labor nacional de la salud pública", T31.N2.1957, p. 172-180.

MORQUIO, Luis. "La higiene escolar en América", T3.N1.1929, p. 5-16.

RENÁN, José. "Salud integral y medicina comunitaria en áreas subdesarrolladas", T52.N205.1978, p. 177-188.

ROSSELOT, Jorge. "Salud infantil en América Latina y el Caribe. El rol del Instituto", T54.N214-215.1980, p. 137-149.

SARUÉ, Eduardo. "La evolución del concepto de salud", T59.N224.1985, p. 57-64.

- MARTÍNEZ, Pedro. “Cómo hacer llegar la higiene y la asistencia médica al niño campesino”, T18.N3.1944, p. 430-444.
- ORGANISMO NACIONAL. “La Declaración de Caracas en el Uruguay”, T25.N1.1951, p. 42-68.
- ORGANISMO NACIONAL. “La Declaración de Caracas en el Uruguay II”, T25.N3.1951, p. 230-264.

### **SERVICIO SOCIAL**

- ABBOTT, Grace. “Service Social pour les enfants indigents”, T2.N3.1929, p. 309-327.
- ABBOTT, Grace. “Social Work for dependent children”, T2.N3.1929, p. 328-356.
- BAERS, María. “El Servicio Social y la formación de las Asistentes Sociales”, T14.N2.1940, p. 278-288.
- BAEZA, Arturo. “Reseña de la labor cumplida por el Servicio Social de la Corporación de la Vivienda desde su creación a la fecha”, T39.N153.1965, p. 302-322.
- BAUZÁ, Julio. “El Servicio Social y las Escuelas de Servicio Social”, T2.N2.1928, p. 147-166.
- BRECKINRIDGE, Sophonisba. “El Servicio Social de la infancia. Progresos recientes de los Estados Unidos”, T4.N4.1931, p. 717-729.
- MANZINI, Carlos. “Principios, métodos y campos de acción del Servicio Social en la sociedad moderna”, T28.N1.1954, p. 7-19.
- MARÍN, Rosa. “Los sistemas de información en Trabajo Social”, T53.N208-211.1979, p. 103-116.
- MORQUIO, Luis. “Las ideas directrices del servicio social en la Protección de la Infancia”, T1.N3.1927, p. 311-339.
- MORQUIO, Luis. “Las ideas directrices del servicio social en la Protección de la Infancia - Casa de Beneficencia y maternidad de La Habana”, T2.N1.1928, p. 5-31.
- O’GRADY, John. “Manera de relacionar el trabajo social de casos individuales con las instituciones para niños”, T1.N4.1928, p. 464-469.
- PEDRASA DE LEIVA, Inés. “Las escuelas de Servicio Social de las Américas y sus programas en relación con la protección de la familia y de niño”, T26.N4.1952, p. 350-365.
- PERALTA RAMOS, Alberto. “La Asistencia Social en el Instituto de Maternidad de la Sociedad de Beneficencia de la Capital”, T6.N3.1933, p. 244-259.
- RUIZ, Elba. “Breves apuntes de nuestra labor social”, T26.N4.1952, p. 416-418.
- SALGUEIRO, Edmundo. “Unidad metodológica en Servicio Social”, T45.N177.1971, p. 255-317.
- SCHROEDER, Augusta. “El Servicio Social Familiar. Problemas de la formación profesional”, T23.N4.1949, p. 364-378.
- TOLOSA, Josefina. “Asistencia social preventiva en el niño en estado peligroso moral”, T13.N4.1940, p. 849-858.
- URRETAVIZCAYA, María Amelia. “Función del Servicio Social en un proceso de desarrollo”, T50.N196-199.1976, p. 171-189.
- VAN LITH, YETTI. “El parasitismo en las instituciones de asistencia social. Formas de evitarlo”, T13.N4.1940, p. 836-848.
- ORGANISMO NACIONAL. “Monografía de la Escuela de Servicio Social de la Junta de Beneficencia de Santiago de Chile”, T1.N4.1928, p. 500-531.

#### **SISTEMA INTERAMERICANO Y PANAMERICANISMO**

- BERRO, Roberto. "La semana de América y el aniversario de la fundación del Instituto", T21.N2.1947, p. 123-130
- CALVENTO, Ubaldino. "Reflexiones sobre el Derecho de Menores en el Sistema Interamericano", T63.N230.1990, p. 25-44.
- MORALES, Guillermo. "Cooperación interamericana", T28.N4.1954, p. 478-490.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Declaración de los pueblos de América. Carta de Punta del Este", T35.N3.1961, p. 149-151.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Se crea el fondo 'El libro del Pueblo' para publicar y distribuir en gran escala libros para América Latina", T35.N4.1961, p. 336-348.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Declaración indigenista de Quito", T38.N151.1964, p. 446-447.
- REDACCIÓN DEL BOLETÍN. "Carta para la década de los 80", T55.N217.1981, p. 123-131.
- SIRI, Luis. "El problema fundamental de la América Latina: la formación del hombre", T20.N1.1946, p. 14-51.

#### **USO DEL TIEMPO LIBRE**

- CULKIN, John. "La televisión educativa en los EEUU", T37.N3.1963, p. 201-213.
- FAINHOLC, Beatriz. "La TV y el proceso de aprendizaje en una propuesta de teleducación", T59.N224.1985, p. 37-40.
- HUSTON, Aletha. "Los medios de comunicación de masa y la educación", T59.N224.1985, p. 15-22.
- MONTENEGRO, Hernán. "La televisión y los niños", T58.N222.1984, p. 19-40.
- SAJÓN, Rafael. "El niño y el tiempo libre en áreas urbanas", T54.N212-213.1980, p. 51-78.

## Referencias del material de Archivo

### BOLETINES.

ACHARD, José Pedro. "Necesidad de tribunales de menores o de consejos tutelares para que el niño tenga toda la protección para su personalidad y para su buena adaptación social", T28.N4.1954, p. 491-496.

ACHARD, José Pedro & CALVENTO, Ubaldino. "El Registro Civil en la Legislación Latinoamericana. Su nexa con las Estadísticas vitales", T45.N177.1971, p. 222-254.

ACHARD, Pedro & SAJÓN, Rafael. "Situación de la legislación relativa a la minoridad en América Latina", T39.N155.1965, p. 659-716.

\_\_\_\_. "Organización de la familia en Latinoamérica", T44.N175.1970, p. 456-490.

ALAMBARRI, Alfredo & PÉREZ, Alberto. "El abandono infantil", T31.N3.1957, p. 287-301.

ALBANEZ, Teresa. "Por qué una Convención de los derechos del niño", T63.N230.1990, p. 7-10.

AMADO, Carlos. "Problemática del Menor en AL: Consideraciones actuales, aspectos institucionales y administrativos", T57.N220.1983, p. 15-22.

\_\_\_\_. "La respuesta institucional", T61.N227.1987, p. 47-56.

ARAOZ ALFARO, Gregorio. "Hacia la protección integral del niño. La obra italiana por la maternidad y la infancia", T8.N4.1935, p. 379-387.

ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE MUJERES. "Necesidad de amplia cooperación femenina en la lucha contra la mortalidad infantil", T15.N2.1941, p. 250-263.

BAENA SOARES, Joao Clemente. "Nota Editorial", T63.N230.1990, p. 3-7.

BAERS, María. "El Servicio Social y la formación de las Asistentes Sociales", T14.N2.1940, p. 278-288.

BAMBARÉN, Carlos. "Nipiología y Refectorios Maternales", T9.N3.1936, p. 351-355.

BASTIDAS, Antonio, "La ilegitimidad, factor de letalidad infantil", T6.N4.1933, p. 357-386.

BAEZA, Arturo. "Obligaciones del Estado en cuanto a la protección de la infancia", T9.N4.1936, p. 553-561.

- BAEZA, Gloria. "Síntesis sobre delincuencia infantil", T56.N218.1982, p. 5-16.
- BAUZÁ, Julio. "El Servicio Social y las Escuelas de Servicio Social", T2.N2.1928, p. 147-166.
- BEJARANO, Jorge. "Destino de la Pediatría", T27.N4.1953, p. 418-424.
- BERAZCO, Helena & SUÁREZ, Fanny. "Nuestro aporte a la Pediatría Social", T45.N177.1971, p. 176-221.
- BERRO, Roberto. "Al continuar la marcha", T9.N2.1935, p. 123-125.
- \_\_\_\_\_. "La protección médico social de la primera infancia", T11.N3.1938, p. 408-424.
- \_\_\_\_\_. "Necesidad de un hogar para el niño abandonado: custodia, adopción, legitimación adoptiva", T19.N1.1945, p. 109-130.
- \_\_\_\_\_. "La semana de América y el aniversario de la fundación del Instituto", T21.N2.1947, p. 123-130
- \_\_\_\_\_. "Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia. Su marcha hacia una consagración definitiva", T23.N2.1949, p. 125-140.
- \_\_\_\_\_. "Al margen de la última reunión del Consejo Directivo del Instituto", T24.N2.1950, p. 139-144.
- \_\_\_\_\_. "Una gran trabajadora social: Katherine Lenroot", T25.N4.1951, p. 313-316.
- BERTHET, Etienne. "Regards nouveaux sur une politique pour l'enfance du monde", T39.N153.1965, p. 254-272.
- BERTONI, Nora. "El niño y las drogas psicoactivas", T58.N222.1984, p. 67-76.
- CABREJO, Betty. "Sistema de servicios básicos integrados en áreas urbano-marginales", T57.N219.1983, p. 17-22.
- CALVENTO, Ubaldino. "Modernas tendencias del Derecho de Familia", T54.N214-215.1980, p. 155-163.
- \_\_\_\_\_. "Hacia un nuevo derecho de adopción", T56.N218.1982, p. 17-24.
- CALVO MACKENA, Luis. "La profilaxis del abandono del niño y el Servicio Social", T2.N1.1928, p. 70-89.
- CAMACHO, Hersilia. "El problema del niño abandonado", T26.N4.1952, p. 295-323.

CARRASCO, Francisco. "La cédula biotipológica como base del mejoramiento de las generaciones futuras", T10.N4.1937, p. 537-549.

CARRAU, Antonio. "La sífilis congénita en la segunda y tercera infancia", T10.N3.1937, p.386-404.

CASTRO, María Elena. "Aspectos psicosociales asociados al uso indebido de alcohol y drogas en los jóvenes mexicanos", T59.N223.1985, p. 7-15.

COHEN, Morris; LEE, Luke & STEPAN, Jan. "Plan de clasificación para las leyes que regulan o influyen en el sistema de registros de hechos vitales", T52.N204.1978, p. 131-144.

COMBY, Jules. "La Pédiatrie à Montevideo", T5.N1.1931, p. 150-162.

CORTÉS, Juan Eduardo. "Características psicosociales del menor en situación irregular", T61.N227.1987, p. 11-22.

CRESPO, Rodrigo. "Nota Editorial", T54.N214-215.1980, p. 135-137.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T55.N216.1981, p. 7-9.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T56.N218.1982, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T57.N220.1983, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T58.N221.1984, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T59.N224.1985, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T60.N226.1986, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Nota Editorial", T61.N228.1987, p. 3-5.

\_\_\_\_. "Ponencia y Recomendaciones del Director del IIN (en el Seminario Interregional de la ONU 'Las familias en evolución: relevantes estrategias del bienestar social') Moscú, URSS, 1 al 13 de octubre de 1984", T58.N222.1984, p. 83-86.

DE OLIVEIRA GONÇALVES, Lea. "El menor en el contexto socio-cultural", T47.N187.1973, p. 503-540.

DAZA, Carlos. "Prioridades en la solución de los problemas de nutrición y alimentación en América Latina", T46.N181.1972, p. 164-191.

DONOSO, Violeta. "Natalidad ilegítima", T7.N2.1933, p. 192-206.

ENOCHS, Elisabeth. "The children of Latin America in an Age of Anxiety", T29.N2.1955, p. 637-649.

ERCILIO, Edemur. “Experiencia comunitaria para prevención ao uso indevido de drogas no Brasil”, T59.N223.1985, p. 17-22.

ESCARDÓ Y ANAYA, Víctor. “El Instituto de Clínica Pediátrica y Puericultura de Montevideo”, T3.N4.1930, p. 627-635.

\_\_\_\_\_. “La legitimación adoptiva en el Uruguay. A propósito de una publicación”, T20.N3.1946, p. 251-267.

\_\_\_\_\_. “El Seminario de Trabajo sobre administración de servicios de protección a la infancia - 1952”, T26.N3.1952, p. 265-280.

\_\_\_\_\_. “El Seminario de Trabajo sobre administración de servicios de protección a la infancia. Tercer Curso 1954”, T28.N2.1954: 263-281.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T31.N1.1957, p. 7-10.

\_\_\_\_\_. “Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística”, T34.N3.1960, p. 289-292.

\_\_\_\_\_. “Los derechos del Niño”, T35.N2.1961, p. 107-121.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T36.N1.1962, p. 1-7.

FAINHOLC, Beatriz. “La TV y el proceso de aprendizaje en una propuesta de teleeducación”, T59.N224.1985, p. 37-40.

FARIAS, Teresita. “La función del Estado en la formulación de Políticas, planes y ejecución de programas (para la atención del niño y la familia en situación de riesgo)”, T57.N219.1983, p. 5-16.

FOURNIÉ, Emilio. “Grace Abbot, Noviembre 17 de 1878”, T13.N3.1940, p. 614-618.

FRENCH, William. “Organización y financiamiento de los Servicios de Higiene Materno-Infantil. Experiencia de un distrito del Estado de Maryland”, T22.N3.1948, p. 370-373.

FUNDACIÓN MATER DEI (MONTEVIDEO). “Papel de la familia en el tratamiento de los farmacodependientes”, T59.N223.1985, p. 49-60.

GAETE DARBÓ, Adolfo. “La adopción y el registro del estado civil”, T57.N220.1983, p. 43-56.

GASPAR, Esteban & LARROSA, Daniel. “Aproximación psicosocial a una disfunción familiar: el maltrato de los niños”, T61.N228.1987, p. 5-14.

GAUDIANO, Angélica. “Reflexiones sobre las estadísticas de la infancia abandonada”, T57.N219.1983, p. 55-62.

GELSI, Adolfo. “Familia, política y política familiar”, T45.N178.1971, p. 414-432.

- \_\_\_\_. "Política familiar y futuro desde el Uruguay", T59.N224.1985, p. 29-36.
- GONZÁLEZ, Luis Felipe. "Paidofilaxis o preservación de la infancia", T14.N1.1940, p. 75-79.
- GORLERO, Rubén. "Biografía de Luis Morquio", T41.N160.1967, p. 7-110.
- HARDOY, Jorge. "La ciudad y los niños", T58.N222.1984, p. 5-18.
- HORWITZ, Abraham. "Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística", T34.N3.1960, p. 298-302.
- HUSTON, Aletha. "Los medios de comunicación de masa y la educación", T59.N224.1985, p. 15-22.
- INSTITUTO PROVINCIAL DE ALCOHOLISMO Y DROGAS DE CÓRDOBA. "La capacitación del personal docente como recurso de capacitación primaria en el uso indebido de drogas entre niños y adolescentes", T59.N223.1985, p. 31-32.
- JALABERT, Ricardo. "¿Cuándo las medidas legislativas o las instituciones públicas deben suplir la carencia de padres?", T12.N2.1938, p. 259-275.
- JEMIO, Jaime. "El consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer y el registro del matrimonio consentido en la legislación boliviana", T47.N187.1973, p. 562-567.
- JERI, Raúl. "Coca y derivados: evidencias, fantasías y falacias", T59.N223.1985, p. 33-42.
- JUNQUEIRA, Marco Antonio. "Las tendencias actuales de la enseñanza en los aspectos preventivos y sociales de la pediatría", T49.N192.1975, p. 68-80.
- LANDÓ, Juan Carlos, "Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística", T34.N3.1960, p. 302-304.
- LEÓN REY, José Antonio. "Los hijos del viento. Delincuencia infantil", T8.N3.1935, p. 292-316.
- LERNER, Ruth. "Metodología de la Educación Sexual en la Enseñanza Media", T47.N185.1973, p. 185-200.
- LHÉRISSON, Lélia. "La famille et l'enfant", T30.N3.1956, p. 229-235.
- MALDONADO, Oscar. "Organización y contenido de las escuelas para padres en Guatemala", T45.N178.1971, p. 447-456.
- MANTEROLA, Alejandro. "Orientaciones innovadoras en el tratamiento institucional de los problemas del menor", T61.N227.1987, p. 5-10.

MANZINI, Carlos. "Principios, métodos y campos de acción del Servicio Social en la sociedad moderna", T28.N1.1954, p. 7-19.

MARCOS, Julio & MULLER, Elsa. "Carencia de cuidados maternos en la infancia", T35.N2.1961, p. 70-84.

MARÍN, Rosa. "Programa de prevención en Puerto Rico para disuadir a los adolescentes de fumar tabaco y abusar de las bebidas alcohólicas", T59.N223.1985, p. 43-59.

MAYERS, Cora. "La Educación Sanitaria en Chile", T4.N4.1931, p. 686-694.

MEDINA, Eduardo. "Epidemiología del alcohol y drogas en Chile", T57.N220.1983, p. 23-34.

MENCHACA, Francisco. "Aspecto sociocultural de la asistencia al niño", T38.N151.1964, p. 412-428.

MENCHACA, Francisco. "Morbi-mortalidad feto-natal. Aspectos socio-culturales y económicos", T44.N173.1970, p. 156-169.

MÍGUEZ, Hugo. "Epidemiología de la farmacodependencia juvenil", T59.N223.1985, p. 23-30.

MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL ARGENTINO. "Información y diagnóstico en un sistema de protección de menores", T59.N224.1985, p. 49-56.

MONTENEGRO, Hernán. "La televisión y los niños", T58.N222.1984, p. 19-40.

MORALES, Adolfo. "Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística", T34.N3.1960, p. 292.295.

MORALES, Guillermo. "Cooperación interamericana", T28.N4.1954, p. 478-490.

MORQUIO, Luis. "Antecedentes", T1.N1.1927, p. 7-29.

\_\_\_\_\_. "Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia – Su inauguración", T1.N1.1927, p. 29-67

\_\_\_\_\_. "Congreso Internacional de Protección a la Infancia", T2.N3.1929, p. 259-194.

\_\_\_\_\_. "Congreso Internacional de Protección a la Infancia", T7.N2.1933, p. 135-169.

MUÑOZ, Eduardo. "Aspectos sociales del problema del menor", T54.N212-213.1980, p. 13-24.

MURAD, José. "Educação e prevenção do abuso de drogas", T59.N223.1985, p. 61-74.

MURILLO, Josemo. “Las reformas constitucionales sobre la Organización Familiar en Bolivia”, T19.N4.1945, p. 559-571.

NELSON, Ernesto. “El problema de la ilegitimidad”, T1.N2.1927, p. 221-251.

PAEZ, Carlos. “El abandono de familia y sus repercusiones sobre el niño”, T44.N172.1970, p. 57-74.

PEDRASA DE LEIVA, Inés. “Las escuelas de Servicio Social de las Américas y sus programas en relación con la protección de la familia y de niño”, T26.N4.1952, p. 350-365.

PÉREZ DEL CASTILLO, Evangelista. “A propósito del delito de abandono de familia”, T24.N2.1950, p. 172-180.

PIAGGIO GARZÓN, Walter. “El vínculo crea la maternidad. La instrucción técnica de las madres realizada por el médico”, T10.N4.1937, p. 550-562.

PIAGGIO GARZÓN, Walter. “Los centros de protección materno-infantil”, T12.N1.1938, p. 84-107.

PILOTTI, Francisco. “La crisis económica en América Latina y su impacto en la Familia: la respuesta institucional”, T61.N227.1987, p. 23-56.

\_\_\_\_\_. “Algunas características generales de los organismos no-gubernamentales que trabajan por la infancia en América Latina y el Caribe”, T62.N229.1988, p. 75-82.

PRADO, Antonio. “Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística”, T34.N3.1960, p. 307-310.

PRIETO, Luis. “El tratamiento de la infancia abandonada. Un medio de protección. Asilos no: Casas-Hogares”, T12.N1.1938, p. 108-118.

PUIG, José Pedro. “Contenido y metodología de la educación de los padres en América”, T44.N175.1970, p. 491-510.

REDACCIÓN DEL BOLETÍN. “Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia”, T26.N4.1952, p. 294-464.

\_\_\_\_\_. “Seminarios realizados en 1952”, T27.N1.1953, p. 83-109.

\_\_\_\_\_. “El Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia. Segundo curso – Año 1953”, T27.N2.1953, p. 181-194.

\_\_\_\_\_. “Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia – 1953”, T27.N3.1953, p. 229-336.

\_\_\_\_\_. “Los Seminarios Nacionales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá”, T27.N4.1953, p. 440-495.

- \_\_\_\_. “Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia – 1954”, T28.N2.1954, p. 92-257.
- \_\_\_\_. “Los Seminarios Nacionales de Bolivia, Brasil, México, Paraguay y Puerto Rico”, T28.N3.1954, p. 377-427.
- \_\_\_\_. “Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia – Segunda etapa – Primer curso - 1955”, T29.N4.1955, p. 860-996.
- \_\_\_\_. “Seminario de Trabajo sobre Administración de Servicios de Protección a la Infancia – Segunda etapa – Segunda parte 1956”, T30.N3.1956, p. 242-255.
- \_\_\_\_. “Los Seminarios Nacionales de Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú”, T31.N1.1957, p. 61-112.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T33.N2.1959, p. 107-114.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T35.N3.1961, p. 141-174.
- \_\_\_\_. “Como marcha la Reforma Agraria en América Latina”, T37.N2.1963, p. 143-146.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T38.N2.1964, p.141-166.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T39.N155.1965, p. 626-641
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T42.N164.1968, p. 7-14.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T45.N177.1971, p. 146-169.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T45.N178.1971, p. 387-414.
- \_\_\_\_. “Estadísticas básicas de menores”, T47.N184.1973a, p. 60-72.
- \_\_\_\_. “Resultados de una encuesta sobre Registro Civil en los Países Latinoamericanos. 1971”, T47.N184.1973b, p. 72-85.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T47.185.1973a, p. 147-161.
- \_\_\_\_. “Educación para padres”, T47.185.1973b, p. 233-254.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T48.N190.1974, p. 333
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T49.N195.1975, p. 416-500
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T51.N201.1977, p. 69-103.
- \_\_\_\_. “Prevención de la farmacodependencia de menores en América Latina y el Caribe”, T56.N218.1982, p. 57-62.
- \_\_\_\_. “Nota Editorial”, T62.N229.1988, p. 3-41.

RENÁN, José. “Salud integral y medicina comunitaria en áreas subdesarrolladas”, T52.N205.1978, p. 177-188.

RODRÍGUEZ, Oscar. “Madres desamparadas”, T10.N3.1937, p. 365-377.

ROSSELOT, Jorge. “Dinámica de la población y salud en América Latina y el Caribe”, T54.N212-213.1980, p. 95-110.

\_\_\_\_\_. “Salud infantil en América Latina y el Caribe. El rol del Instituto”, T54.N214-215.1980, p. 137-149.

\_\_\_\_\_. “El niño maltratado. Consideraciones epistemológicas clínicas y jurídico-sociales”, T55.N216.1981, p. 9-18.

RUEDA, Pedro. “La atención al niño abandonado y delincuente debe ser integralmente técnica”, T16.N4.1943, p. 447-455.

SALGUEIRO, Edmundo. “Unidad metodológica en Servicio Social”, T45.N177.1971, p. 255-317.

SALCEDO, Manuel. “Principios para la organización de la asistencia materno-infantil”, T18.N4.1944, p. 646-654.

\_\_\_\_\_. “La Conferencia de la Casa Blanca sobre infancia y juventud”, T25.N1.1951, p. 7-25.

\_\_\_\_\_. “El niño en los planes de desarrollo económico”, T39.N152.1965, p. 67-75.

SALDÚN, María Luisa. “Embarazo y lactancia”, T32.N3.1958, p. 154-159.

\_\_\_\_\_. “Acción del Estado y de otros organismos para mejorar la situación económica de la familia”, T33.N2.1959, p. 171-176.

SAJÓN, Rafael. “Nota Editorial”, T38.N150.1964, p. 236-259.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T40.N156.1966, p. 8-24.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T40.N158.1966, p. 381-392.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T44.N174.1970, p. 267-280.

\_\_\_\_\_. “Nota Editorial”, T51.N200.1977, p. 3-46.

\_\_\_\_\_. “Protección de la infancia en las zonas semi-urbanas”, T43.N170.1969, p. 326-383.

\_\_\_\_\_. “El proceso formativo y la educación sexual. Perspectiva americana”, T48.N189.1974, p. 203-221.

\_\_\_\_\_. “El niño y el tiempo libre en áreas urbanas”, T54.N212-213.1980, p. 51-78.

SANTA MARÍA, Julio. “Programas de bienestar social para mejorar la nutrición de la familia”, T32.N3.1958, p. 205-210.

SANGUINETTI, Yolanda. “Estudio de los programas de asistencia social tendientes a fortalecer la familia”, T29.N4.1955, p. 830-846.

SAUVY, Alfred. “El equilibrio familiar y la prevención de los nacimientos”, T40.N156.1966, p. 125-144.

SCAFFO DE CASAS MELLO, Gracia “Organización de Servicios Materno–Infantiles en un área rural. Factores que influyen en la mortalidad infantil en tales áreas”, T13.N2.1939, p. 412-426.

SCHELLENBERG, Menazei. “Discurso. XX Aniversario del Instituto Interamericano de Estadística”, T34.N3.1960, p. 295-298.

SCHWEITZER, Ada. “Principios fundamentales de un programa público en pro de la maternidad y de la infancia”, T1.N4.1928, p. 447-455.

SIRI, Luis. “El niño, piedra angular del edificio social”, T20.N3.1946, p. 268-304.

SOLANO, Susana. “Certificado prenupcial obligatorio”, T10.N1.1936, p. 5-17.

TEULON, Henri. “Mejor aprovechamiento de los alimentos”, T33.N2.1959a, p. 229-241

\_\_\_\_. “Los campos de acción de la educación alimentaria”, T33.N2.1959b, p. 250-256

\_\_\_\_. “Cooperación de los organismos internacionales en el mejoramiento de la nutrición”, T33.N2.1959c, p. 268-274.

TOLOSA, Josefina. “Asistencia social preventiva en el niño en estado peligroso moral”, T13.N4.1940, p. 849-858.

TURENNE, Augusto. “Responsabilidad Procreacional, un problema de medicina social”, T12.N4.1939, p. 616-631.

VAN LITH, YETTI. “El parasitismo en las instituciones de asistencia social. Formas de evitarlo”, T13.N4.1940, p. 836-848.

WONSEWER, Israel. “Pobreza en la infancia, estilos de desarrollo y crecimiento económico”, T59.N224.1985, p. 5-14.

**ACTAS.**

Acta XX/1939  
Acta XXII/1941  
Acta XXIII/1942  
Acta XXIV/1943  
Acta XXVIII/1947  
Acta XXX/1949  
Acta XXXVIII/1957  
Acta XLII/1961  
Acta XLIII/1962  
Acta XLV/1966  
Acta XLVI/1966  
Acta XLVII/1967  
Acta XLVIII/1968  
Acta XLIX/1969  
Acta L /1970  
Acta LI / 1971  
Acta LII /1972  
Acta LIII /1973  
Acta LIV /1974  
Acta LV /1975  
Acta LVI/1976  
Acta LVII/1977  
Acta LVIII /1978  
Acta LIX/1979  
Acta LX/1980  
Acta LXI/1981  
Acta LXII/1982  
Acta LXIII/1983  
Acta LXV/1985  
Acta LXVI/1986  
Acta LXVII/1987  
Acta LXVIII/1988  
Acta LXIX/1989

## Referencias bibliográficas

AA.VV. *Actividades femeninas en Chile*, Obra publicada con motivo del cincuentenario del decreto que concedió a la mujer chilena el derecho de validar sus exámenes secundarios (datos hasta diciembre de 1927). [http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC\\_0058781.pdf](http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC_0058781.pdf) [Consulta: 28/02/2015].

AA.VV. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / UN, 2014. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf) [Consulta: 01/05/2017].

ACKERKNECHT, Erwin. *La médecine hospitalière à Paris (1794-1848)*. París: Payot, 1986.

AGUILAR, Paula Lucía. “Gobernar el hogar: la domesticidad y su problematización en los debates de la cuestión social en la argentina (1890-1940)”, en *Revista de Ciencias Sociales: Políticas sociolaborales y desigualdad en América Latina*, Universidad de Costa Rica, n° 135-136, 2012, pp. 97-111.

\_\_\_\_\_. “Domesticidad e intervención: el “hogar” en los debates de la cuestión social (1890-1940)”, en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, n° 6, 2013, pp. 43-58.

\_\_\_\_\_. *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, 2014.

ALBA, Víctor. *Mitos, parásitos y sordomudos. Ensayo sobre la Alianza para el Progreso y el colonialismo latinoamericano*. México: Centro de Estudios y Documentación Sociales, 1964.

ALONSO, William & STARR, Paul. “Introduction”, en ALONSO, William & STARR, Paul (eds.). *The politics of numbers*: Nueva York: Russel Sage Foundation, 1987, pp. 1-7.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 239-275.

ARÁOZ ALFARO, Gregorio. *El libro de las madres*. Buenos Aires: Cabut y Cía. Editores, 1929.

\_\_\_\_\_. *Crónicas y estampas del pasado*. Buenos Aires: El Ateneo, 1938.

ARELLANO, Antonio. “¿Es posible una epistemología política que solucione la asimetría entre naturaleza absolutizada y política relativizada”, en ARELLANO, Antonio & KREIMER, Pablo (dir.). *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2011, pp. 57-99.

BALVÉ, Beba et al. *Lucha de calles. Lucha de clases. Elementos para su análisis (Córdoba 1971-1969)*. Buenos Aires: CICSO, 2006.

BARATTA, Alessandro. “La niñez como arqueología del futuro”, en BIANCHI, María del Carmen (comp.). *El derecho y los chicos*. Buenos Aires: Edición Espacio, 1995, pp. 7-15.

BARCENA, Alicia. “Introducción”, en BELLOSO, Helvia; BUSTILLO, Inés; FRENKEL, Roberto; OCAMPO, José Antonio & STALLINGS, Bárbara. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. pp. 9-19. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37070/S20131019\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37070/S20131019_es.pdf?sequence=1) [Consulta: 03/01/2017].

BARNA, Agustín. “¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica”, en *Antropología e políticas globais, IX Reunión de Antropología del Mercosur*, Curitiba, 2011. [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](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) [Consulta: 05/01/2017].

\_\_\_\_\_. “Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador”, en *KAIROS, Revista de Temas Sociales*, Proyecto Culturas Juveniles, Universidad Nacional de San Luis, año 16, n° 29, mayo de 2012. <http://www.revistakairos.org/sitio-old/k29-archivos/Barna.pdf> [Consulta: 12/12/2016].

BAUDELAIRE, Charles. “Exposition universelle, 1855, Beaux-Arts”, en *Œuvres complètes*, vol. 2, pp. 575-597.

BEC, Colette; DUPRAT, Catherine; LUC, Jean-Noël & PETIT, Jacques-Guy (dirs.). *Philanthropies et pratiques sociales en Europe*, Actas del Coloquio organizado por AREPPS en París, 27-28 marzo de 1992. París: Editorial Economica, 1994.

BECKER, Howard. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

BÉJAR, María Dolores. *Historia del siglo XX. Europa, América, Asia, África y Oceanía*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2015.

BELLOSO, Helvia; BUSTILLO, Inés; FRENKEL, Roberto; OCAMPO, José Antonio & STALLINGS, Bárbara. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37070/S20131019\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37070/S20131019_es.pdf?sequence=1) [Consulta: 03/01/2017].

BELOFF, Mary. “De los derechos en el papel a los derechos en la realidad”, en *Un mejor continente para nuestra niñez*, XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Lima-Perú, septiembre 2009. <http://www.xxcongresopanamericano.org> [Consulta: 26/12/2016].

BERRO, Guido & TURNES, Antonio. *Roberto Berro (1886-1956). El gran reformador de la protección a la infancia*. Montevideo: Ediciones Granada, 2012.

BIRN, Anne Emmanuelle. “No more surprising than a broken pitcher?: maternal and child health in the early years of the Pan-American Sanitary Bureau”, en *Canadian Bulletin of Medical History*, vol. 19, n° 1, 2002, pp. 17-46.

\_\_\_\_\_. “Uruguay on the World stage: how child health became an international priority”, en *American Journal of Public Health*, vol. 95, n° 9, 2005, pp. 1506–1517.

\_\_\_\_\_. “The national-international nexus in public health: Uruguay and the circulation of child health and welfare policies, 1890-1940”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 13, n° 3, julio-septiembre 2006, pp. 33-64.

\_\_\_\_\_. “Historiography of infant and child health in Latin America”, en COMMACHIO, Cynthia; GOLDEN, Janet y WEISZ George (eds.). *Healing the world's children. Interdisciplinary perspectives on child health in the twentieth century*. McGill-Queen's University Press: Montreal, 2008, pp. 73-111.

BOCK, Gisela. “Pauvreté féminine, droits des mères et états providence”, en DUBY, Georges & PERROT, Michelle (dirs.). *Histoire des femmes en occident*. París: Plon, 1992, pp. 381-411.

BOLTANSKI, Luc. *Prime éducation et morale de classe*. París: Mouton, 1969.

BOSA, Bastien. “¿Un etnógrafo entre los archivos? Propuestas para una especialización de conveniencia”, en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 46, n° 2, julio-diciembre 2010, pp. 497-553.

BOUQUET, Brigitte. “La professionnalisation du service social (1900-1939): de la naissance dans le creuset philanthropique à l'intégration dans les politiques sociales”, en BEC, Colette; DUPRAT, Catherine; LUC, Jean-Noël & PETIT, Jacques-Guy (dirs.). *Philanthropies et pratiques sociales en Europe*, Actas del Coloquio organizado por AREPPoS en París, 27-28 marzo de 1992. París: Editorial Economica, 1994, pp. 213-225.

BOURDIEU, Pierre. *La distinction. Critique sociales du jugement*. París: Éditions de Minuit, 1979.

\_\_\_\_\_. “Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique” en *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, marzo 1993, pp. 49-62.

\_\_\_\_\_. “L’esprit de famille”, en *Raisons pratiques sur la théorie de l’action*. París: Éditions du Seuil, 1994, pp. 135-145.

\_\_\_\_\_. *Science de la science et réflexivité*. París: Éditions Raisons d’agir, 2001.

\_\_\_\_\_. “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”, en *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 145, diciembre 2002, pp. 3-8.

BOURDELAIS, Patrice & FASSIN, Didier. *Les constructions de l’intolérable. Études d’anthropologie et d’histoire sur les frontières de l’espace moral*. París: La Découverte, 2005.

BRIEGER, Pedro. “De la década perdida a la década del mito neoliberal”, en *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002, pp. 341-355.

BRUNO, Frank. *Trends in Social Work*. Nueva York: Columbia University Press, 1948.

BURAWOY, Michel. “L’étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l’enquête de terrain”, en CÉFAÏ, Daniel (ed.). *L’enquête de terrain*. París: La découverte, 2003, pp. 425-464.

BUSTELO, Eduardo. “Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática”, en *Cuadernos de Debate: “Todos Entren. Propuesta para Sociedades Excluyentes”*, UNICEF. Bogotá: Editorial Santillana, 1998.

CALVERA, Leonor. *Mujeres y feminismo en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

CARDARELLO, Andrea & FONSECA, Claudia. “Derechos de los más y menos humanos”, trad. C. Villalta, PITA, María Victoria & TISCORNIA, Sofía (comps.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: FFyL-UBA, 2005, pp. 7-39.

CARLI, Sandra. *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: Editorial Miño y Dávila, 2002.

CASTEL, Robert. “De l’exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus”, en AFFICHARD, Joëlle & FOUCAULD, Jean-Baptiste (dirs.). *Justice sociale et inégalités*. París: Édition Esprit, 1992, pp. 135-148.

\_\_\_\_\_. “«Problematization» as a mode of reading history”, en GOLDSTEIN, Jan (ed.). *Foucault and the writing of history*. Oxford: Blackwell, 1994, pp. 237-253.

\_\_\_\_\_. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. París: Fayard, 1995.

\_\_\_\_. “Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement”, en FRANCHE, Dominique; PROKHORIS, Sabine & ROUSSEL, Yves (eds.). *Au risque de Foucault*. París: Centre Georges Pompidou, 1997, pp. 161-167.

\_\_\_\_. *La gestion des risques*. París: Les éditions de Minuit, 2011.

\_\_\_\_ “Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad”, en CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis & MURARD, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, 2013, pp. 33-45.

CASTELLÓN, Raúl Hernández. “Políticas de población en América Latina. Estudio de caso: Cuba”, en *Novedades en Población*, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana, n° 3, 2006, pp. 4-104.

CATELA, Ludmila Da Silva. “El mundo de los archivos”, en CATELA, Ludmila Da Silva & JELIN, Elizabeth (eds.). *Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad*. Madrid: Siglo XXI, 2012, pp. 195-221.

CLAVIN, Patricia. “Defining Transnationalism”, en *Contemporary European History*, n° 14, 2005, pp. 421-439.

COLANGELO, Adelaida. *La crianza en disputa: medicalización del cuidado infantil en la Argentina, entre 1890 y 1930*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata, 2012. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26268> [Consulta: 28/05/2014].

COMPAGNON, Olivier. “Entrer en guerre? Neutralité et engagement de l'Amérique latine entre 1914 et 1918”, en *Relations internationales*. París: Presses Universitaires de France, 2009, pp. 31-43.

\_\_\_\_. *L'adieu à l'Europe. L'Amérique latine et la Grande Guerre (Argentine et Brésil, 1914-1939)*. París: Fayard, 2013.

\_\_\_\_. *L'adieu à l'Europe. L'Amérique latine et la Grande Guerre (Argentine et Brésil, 1914-1939)*. París: Fayard, 2013.

CONNELL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press, 1966.

COSSE, Isabella. *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta. Una revolución discreta en Buenos Aires*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

COSSE, Isabella; LLOBET, Valeria; VILLALTA, Carla & ZAPIOLA, Carolina (eds). “Introducción”, en *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil*. Siglos XIX y XX. Buenos Aires: Teseo, 2011, pp. 11-30.

CURVALE, Carolina & PRZEWORSKI, Adam. “¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?”, en FUKUYAMA, Frances. *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e*

*institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 129-167.

DANIEL, Claudia. “Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista. Notas para su estudio”, en *X Jornadas de sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI*, 1 a 6 de julio, 2013. <http://cdsa.aacademica.org/000-038/657.pdf> [Consulta: 11/11/2016]

\_\_\_\_\_. “El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968)”, en *Illapa. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, n° 5, 2009, pp. 151-173.

DARNTON, Robert. *Le Grand Massacre des chats. Attitudes et croyances dans l'Ancienne France*. París: Les belles lettres, 2011.

DAROQUI, Alcira & GUEMUREMAN, Silvia. “Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, n° 13, 1999, pp. 35-70.

DARRÉ, Silvana. *Maternidad y tecnologías de género*. Buenos Aires: Katz Editores, 2013.

DÁVILA, Paulí & NAYA, Luis María. “La Evolución de los Derechos de la Infancia: Una Visión Internacional”, en *Encounters on Education*, Queen's University, vol. 7, otoño 2006, pp. 71-93.

DAVIS, Allen. *Spearheads for Reform: The Social Settlements and the Progressive Movement 1890-1914*. Nueva Jersey: Rutgers University Press, 1931.

DE CERTEAU, Michel. *L'écriture de l'histoire*. París: Éditions Gallimard, 1975.

DEAN, Mitchell. *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*. Londres: Routledge, 1991.

DEBRÉ, Robert. *L'Honneur de vivre. Témoignage*. París: Hermann et Stock, 1974.

DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice. “Introduction”, en DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice (dir.). *Le Centre International de l'Enfance. Des archives à l'histoire*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016, pp. 9-15.

DESROSIÈRES, Alain. “Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques”, en LABORIER, Pascale & TROM, Dany (eds.). *Historicités de l'action publique*. París: PUF, 2003, pp. 207-221.

\_\_\_\_\_. “Décrire l'État ou explorer la société: les deux sources de la statistique publique”, en *Genèses*, n° 58, 2005, pp. 4-27.

DI LISCIA, María Silvia. “Hijos sanos y legítimos: sobre matrimonio y asistencia social en Argentina (1935-1948)”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 9, 2002, pp. 209-232.

\_\_\_\_\_. “Dentro y fuera del hogar. Mujeres, familias y medicalización en Argentina, 1870-1940”, en *Signos Históricos*, n° 13, Universidad Autónoma Metropolitana de México, enero-junio, 2005, pp. 94-119.

DIAZ, Brigitte. “Histoire du site du Longchamp”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 13-25.

DOMÍNGUEZ, Jorge. “La brecha en el desarrollo de Estados Unidos y América Latina desde la segunda mitad del siglo XX”, en FUKUYAMA, Frances. *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 101-129.

DONZELOT, Jacques. *L'invention du social: essai sur le déclin des passions politiques*. París: Fayard, 1984.

\_\_\_\_\_. *La police des familles*. París: Éditions de Minuit, 2005.

DROUX, Joëlle. “L'internationalisation de la protection de l'enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925)”, en *Critique Internationale*, n° 52, 2011, pp. 17-33.

DUBOIS, Sébastien; MOHIB Najoua; OGET, David; SCHENK Eric & SONNTAG, Michel. “Connaissances et reconnaissance de l'expert”, en *Les Cahiers de l'INSA de Strasbourg*, n° 1, 2005, pp. 89-108.

DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA, LEÓN Antonio. “Introduction: the problem of the family in Foucault's work”, en DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA, LEÓN Antonio. *Foucault, the family and politics*. Londrés: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 1-19.

EHRENREICH, Barbara & ENGLISH, Deirdre. *Witches, Midwives, and Nurses: A History of Women Healers*. Nueva York: The Feminist Press, 1973.

\_\_\_\_\_. *For her own good. Two centuries of the experts' advice to women*. Nueva York: Anchor Books, 2005

ENGLE MERRY, Sally. “Measuring the world. Indicators, human rights, and global governance”, en *Current Anthropology*, vol. 52, n° 3, 2011, pp. 383-395.

ENRÍQUEZ, Pedro. “De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos”, en *Fundamentos en Humanidades*, Universidad Nacional de San Luis, n° 15, 2007, pp. 57-88.

ESTEVA, Gustavo. "Development", en SACHS, Wolfgang (ed.). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Londres: Zed Books, 1992, pp. 6-26.

FASS, Paula. "A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 633, enero 2011, pp. 17-29.

\_\_\_\_\_. "Is there a story in the history of childhood?", en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world*. Nueva York: Routledge, 2013, pp. 1-15.

FEDERICI, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños, 2010.

FELITTI, Karina. "La 'explosión demográfica' y la planificación familiar en debate. Instituciones, discusiones y propuestas del centro y la periferia", en *Revista Escuela de Historia*, Universidad de Salta, vol. 1, n° 7, 2008, pp. 1-30.

FÉLIZ, Mariano. "La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los '90", en ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 275-323.

FILDES, Valerie; MARKS, Lara & MARLAND, Hilary (eds.). *Women and Children First. International maternal and infant welfare 1870-1945*. Londres: Routledge, 1992.

FILLASTE, Collette. "Historique du Centre International de l'Enfance", en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 25-43.

\_\_\_\_\_. "Docteur Étienne Berthet en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 175-181.

FONSECA, Claudia. "Os direitos da crianca: dialogando com o ECA", en FARIA, Caleb; FONSECA, Claudia & TERTO, Veriano (eds.). *Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004, pp. 103-115.

FOUCAULT, Michel. *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*. París: PUF, 1963.

\_\_\_\_\_. *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Caronte, 1996.

\_\_\_\_\_. *Il faut défendre la société, Cours au Collège de France, 1976*. París: EHESS, Gallimard, Seuil, 1997.

\_\_\_\_\_. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

\_\_\_\_\_. “La vie: l’expérience et la science”, en BRAUNSTEIN, Jean François (ed.). *L’histoire des sciences. Méthodes, styles et controverses*. París: Vrin, 2008, pp. 345-363.

FURTADO, Celso. *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1974.

\_\_\_\_\_. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Río de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. *Le mythe du développement économique*. París: Éditions Anthropos, 1984.

\_\_\_\_\_. *Brève introduction au développement: une approche interdisciplinaire*, París: Éditions Publisud, 1989.

GARCÍA, María. “Los principales lineamientos para una política de población en América Latina. Propuestas de las Naciones Unidas para el período 1960-1980”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 8, n° 1, enero-junio, 2002, pp. 99-139.

GARCÍA, Miguel Ángel. “Sistemas de indicadores sociales. Una aproximación desde la estadística oficial”, en *6º Taller Regional de Indicadores sobre el Desarrollo Social*. Buenos Aires: CEPAL, 15 al 17 de noviembre de 2000, pp. 35-51.

GENTILE, Natacha & LÓPEZ, María Teresa. “Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado”, en *IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales*, Tandil, septiembre 2008. <http://nulan.mdp.edu.ar/1037/> [Consulta: 01/04/2017].

GIUNTA, Andrea. *Vanguardia, internacionalismo y política. Arte argentino en los años sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

GONZÁLEZ, Norberto. “Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, n° 30, diciembre de 1986, pp. 7-17. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11576> [Consulta: 15/02/2017].

GRASSI, Estela. “La familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social”, en NEUFELD, María Rosa; GRIMBERG, Mabel; TISCORNIA Sofía & WALLACE, Santiago (comps.). *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

GRINGBERG, Julieta. “Violencias y malos tratos hacia los niños y las niñas: reflexiones en torno a algunas de las explicaciones más frecuentes”, en *IV*

*Jornadas de Estudios sobre la Infancia*, Buenos Aires, 2015. <https://www.aacademica.org/4jornadasinfancia/29.pdf> [Consulta: 10/02/2017]

GRONDONA, Ana. *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2014.

GUBER Rosana. *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

GUBIN, Éliane; JACQUES, Catherine; PIETTE, Valérie & PUISSANT, Jean (dirs.), *Dictionnaire des femmes belges, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Bruselas: Éditions Racines, 2006.

GUTIÉRREZ-ESPELETA, Édgar. “Indicadores sociales: una breve interpretación de su Estado de desarrollo”, en BUVINIC, Mayre; FRANCO, Rolando; GORDON, Sara; GUTIÉRREZ-ESPELETA, Édgar; MORRISON, Andrew; ORLANDO, María Beatriz; PÉREZ, Juan Pablo; RODRÍGUEZ, Ernesto; SOJO, Carlos & STRASSER, Carlos. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José de Costa Rica: FLACSO, 2002, pp. 106-148.

GUY, Donna. “The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America”, en *Journal of Family History*, vol. 23, n<sup>o</sup> 3, julio 1998, pp. 272-291.

\_\_\_\_\_. “The Politics of Pan-American Cooperation: Maternalist Feminism and de Child Rights Movement, 1913-1960”, en *Gender & History*, vol. 10, n<sup>o</sup> 3, noviembre 1998a, pp. 449-469.

\_\_\_\_\_. *Women Build the Welfare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880-1955*. Durham: Duke University Press, 2009.

HALPERIN DONGHI, Tulio. “Dos siglos de reflexiones sudamericanas sobre la brecha entre América Latina y Estados Unidos”, en FUKUYAMA, Frances. *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 31-79.

HANEY, Lynne & POLLARD, Lisa. “In a family way: theorizing state and familial relations”, en HANEY, Lynne & POLLARD, Lisa (eds.). *Families of a new world. Gender, politics and state development in a global context*. Nueva York: Routledge, 2003, pp. 1-17.

HART, Jason. “Saving children, what role for Anthropology?”, en *Anthropology Today*, vol. 1, n<sup>o</sup>22, febrero 2006, pp. 5-8.

HIRSCHMAN Albert. “Ideologies of economic development in Latin America”, en HIRSCHMAN Albert (ed.). *Latin American issues. Essays and comments*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-43.

HOBSBAWM, Eric. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998.

HORN, Robert. *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Hong Kong: Cambridge University Press, 1993.

IGLESIAS, Susana. “Un viaje a través de los espejos de los congresos panamericanos del niño”, en *IIN/OEA*, 1998. [http://iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/CursosProder2004/Bibliografia\\_genero/UT1/Lectura.1.6.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/CursosProder2004/Bibliografia_genero/UT1/Lectura.1.6.pdf) [Consulta: 14/07/2015].

IHL, Olivier; KALUSZYNSKI, Martine & POLLET, Gilles. “Introduction: Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement”, en IHL, Olivier; KALUSZYNSKI, Martine & POLLET, Gilles (eds.), *Les sciences de gouvernement*. París: Economica, 2003, pp. 1-21.

ION, Jacques. “Les professionnels dirigent-ils l’action sociale?”, en BORGETTO Michel & CHAUVIÈRE, Michel (dirs.). *Qui gouverne le social ?*. París: Éditions Dalloz, 2008, pp. 111-121.

JABLONKA, Ivan. “Social welfare in the Western world and the rights of children”, en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world*. Nueva York: Routledge, 2013, pp. 380-400.

KOOPMAN, Colin. *Genealogy as Critique. Foucault and the Problems of Modernity*. Indiana: Indiana University Press, 2013.

KOVEN, Seth & MICHEL, Sonya. *Mothers of a new world: maternalist politics and the origin of welfare states*. New York: Routledge, 1993.

KREIMER, Pablo. “Desarmando ficciones. Problemas sociales - problemas de conocimiento en América Latina”, en ARELLANO HERNÁNDEZ, Antonio & KREIMER, Pablo (dirs.). *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 127-167.

LADD TAYLOR, Molly. “Why does Congress wish women and children to die?: the rise and fall of public maternal and infant health care in the United States, 1921-1929”, en FILDES, Valerie; MARKS, Lara & MARLAND, Hilary (eds.). *Women and Children First. International maternal and infant welfare 1870-1945*. Londres: Routledge, 1992, pp. 121-132.

LATOURETTE, Bruno. *Pasteur: guerre et paix des microbes. Suivi de irrédutions*. París: La découverte, 2011.

LAVRIN, Asunción. *Women, feminism and social change in Argentina, Chile and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.

LEFAUCHEUR, Nadine. “La puériculture d’Adolphe Pinard”, en TORT, Patrick (dir.). *Darwinisme et société*. París: PUF, 1992, pp. 413-437.

LEFORT, Claude. “Qu’est-ce que la bureaucratie?”, en *Éléments d’une critique de la bureaucratie*. París: Gallimard, 1979, pp. 271-308.

LENOIR, Rémi. “Politique familiale et construction sociale de la famille”, en *Revue française de science politique*, año 41, n° 6, 1991, pp. 781-807.

\_\_\_\_\_. *Généalogie de la morale familiale*. París: Éditions du Seuil, 2003.

\_\_\_\_\_. “Familie et sexualité chez Michel Foucault”, en *Sociétés & Représentations*, n° 22, 2006, pp. 189-214.

\_\_\_\_\_. “Politiques familiales et modes de gestion des populations. Dans une perspective historique”, en *Informations sociales*: “Les acteurs de la politique familiale”, n° 139, 2007, pp. 10-21.

\_\_\_\_\_. “Familie ou mode de reproduction de la structure sociale?”, en *Regards sociologiques*, n° 35, 2008, p.111-117.

LEWIS, Oscar. *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

LINDENMEYER, Kriste. “Children, the State, and the American Dream”, en FASS, Paula (ed.). *Reinventing childhood afer World War II*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012, pp. 84-110.

LLOBET, Valeria. “Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico”, en *Actas XXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Recife, 2011. <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/35.pdf> [Consulta: 18/08/2016].

LOGAN, Katherine. “Foucault, the modern mother and maternal power: notes towards a genealogy of mother”, en DUSCHINSKY, Robbie & ROCHA, LEÓN Antonio. *Foucault, the family and politics*. Londrés: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 63-82.

LOMNITZ, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI, 2003.

LUCIANI, Leandro. “La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 8, n° 2, julio-diciembre 2010, pp. 885-899.

MACHAIN, Eduardo; ÁVILA TESTA, María Carolina & VÉNERE, Julieta. “Patronato, prácticas y discursos persistentes en la etapa de la protección integral de niñas/os y adolescentes. Políticas Públicas en la perspectiva de los Derechos Humanos”, en *III Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia*. Barcelona, 2007. [https://www.academia.edu/29896447/Patronato\\_pr%C3%A1cticas\\_y\\_discursos\\_persistentes\\_en\\_la\\_etapa\\_de\\_la\\_protecci%C3%B3n\\_integral\\_de\\_ni%C3%B1os\\_as\\_y\\_adolescentes\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas\\_en\\_la\\_perspectiva\\_de\\_los\\_Derechos\\_Humanos](https://www.academia.edu/29896447/Patronato_pr%C3%A1cticas_y_discursos_persistentes_en_la_etapa_de_la_protecci%C3%B3n_integral_de_ni%C3%B1os_as_y_adolescentes_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_en_la_perspectiva_de_los_Derechos_Humanos) [Consulta: 29/10/2016]

MALET, Lucette. “Nathalie Masse”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. Paris: L'Harmattan, 2001, pp. 191-199.

MARCILLOUX, Patrice. “La création du Centre International de l'enfance. Dossier d'archives”, en DENÉCHÈRE, Yves & MARCILLOUX, Patrice (dir.). *Le Centre International de l'Enfance. Des archives à l'histoire*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016, pp. 35-73.

MARFAN, Antonin Bernard Jean. *Traité de l'allaitement et de l'alimentation des enfants du premier âge*. Paris: Masson et cie. Éditions, 1930.

\_\_\_\_\_. *Instructions aux mères pour allaiter, nourrir et élever leurs enfants*. Paris: Masson et cie. Éditions, 1931.

MARSHALL, Dominique. “The Formation of Childhood as an Object of International Relations : the Child Welfare Committee and the Declaration of Children's Rights of the League of Nations”, en *International Journal of Children's Rights*, vol. 7, n° 2, 1999, pp. 103-147.

\_\_\_\_\_. “Dimensions transnationales et locales de l'histoire des droits des enfants. La Société des Nations et les cultures politiques canadiennes, 1910-1960”, en *Genèses*, n° 71, 2008, pp. 47-63.

\_\_\_\_\_. “The Causes, Promises and Problems of Coordinated Actions in Favour of Children in War and Peace: Philanthropists, Experts and the League of Nations, 1914-1930”, en *Workshop Trans-national Networks of Experts and Organizations*, Ginebra, 2009.

MERKLEN, Denis. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2010.

\_\_\_\_\_. “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis & MURARD, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, 2013, pp. 45-87.

MICHEL, Sonya. “The rise of welfare states and the regendering of civil society. The case of the United States”, en BUDDE, Gunilla; MICHEL, Sonya & HAGEMANN, Karen (eds.). *Civil Society and Gender Justice. Historical and comparative perspectives*. Nueva York: Berghahn Books, 2008, pp. 245-265.

MILANICH, Nara. “Informalidad y extralegalidad de los niños en América Latina. Del período colonial hasta el presente”, en RODRÍGUEZ, Pablo & MANARELLI, María (eds.). *Historia de la infancia en América Latina*. Medellín: Universidad de Externado, 2007, pp. 591-613.

\_\_\_\_\_. “Latin American childhoods and the concept of modernity”, en FASS, Paula (ed.). *The Routledge history of childhood in the western world*. Nueva York: Routledge, 2013, pp. 491-509.

MOLYNEUX, Maxime. “Perspectivas comparativas sobre género y ciudadanía”, en DE VILLOTA, Paloma (ed.). *Globalización a qué precio: el impacto en las mujeres del Norte y del Sur*. Barcelona: Icaria, 2001, pp. 141-173.

MONOD-BROCA, Claude. “Robert Debré – fondateur”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l'Enfance. Le château de Longchamps*. París: L'Harmattan, 2001, pp. 7-9.

MORAÑA, Mabel. “Violencia en el deshielo: imaginarios latinoamericanos post-nacionales después de la Guerra Fría”, en *Caravelle*, n° 86, 2006, pp. 181-190.

MOULIN, Anne Marie. “The Pasteurs Institutes between the two worlds wars. The transformation of the international sanitary order”, en WEINDLING, Paul (ed.). *International health organisations and movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 244-266.

MOULINIER, Pierre. *Les étudiants étrangers à Paris au XIXe siècle. Migrations et formations d'élites*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.

MOUNIER, Emmanuel. *La petite peur du XXe siècle*. París: Éditions du Seuil, 1959.

MUZZOPAPPA, Eva & VILLALTA, Carla. “Los documentos como campo: Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”, en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, n° 1, primer semestre 2011, pp. 13-42.

NARI, Marcela. *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004.

NEFFA, Julio César. “Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe”, en ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 193-209.

NETTO NUNES, Eduardo. “A infância como portadora do futuro: América Latina, 1916-1948”. Tesis de Doctorado en Historia Social, Escuela de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de Sao Paulo, 2011. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-26102011-005044/pt-br.php> [Consulta: 19/09/2013].

\_\_\_\_\_. “La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940)”, en JACKSON, Elena & SOSENSKI, Susana (eds.). *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. México: UNAM, 2012a, pp. 273-302.

\_\_\_\_\_. “A vida infantil e sua intimidade pública: o trabalho social como novidade na atenção à infância na América Latina, 1928-1948”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol.19, n° 2, abril-junio 2012b, pp. 451-473.

- NISBET, Robert. *History of the idea of progress*. Londres: Heinemann, 1980.
- PAEPKE, Owen. *The evolution of progress. The end of economic growth and the beginning of human transformation*. Nueva York: Random House, 1993.
- PAYRE, Renault. “L’espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-1950)”, en LABORIER, Pascale; AUDREN, Frédéric; NAPOLI, Paolo & VOGEL, Jakob (dirs.). *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. París: PUF, 2011, pp. 283-307.
- PEDERSEN, Susan. “Review Essay: Back to the League of Nations”, en *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4, octubre 2007.
- PERNET, Corinne. “Les échanges d’informations entre intellectuels: la Conférence comme outil de coopération intellectuelle à la Société des Nations”, en VALLOTTON, François (dir.). «*Devant le verre d’eau*»: regards croisés sur la conférence comme vecteur de la vie intellectuelle 1880-1950. Lausana: Editions Antipodes, 2007, pp. 91-106.
- \_\_\_\_\_. “Shifting position to the global south: Latin America’s Initiatives in the Early years at the united nations”, en AUROI Claude & HELG, Aline (eds.). *Images of Latin America, 1810-2010: Legacies and Dreams*. Londres: Imperial College Press, 2011, pp. 83-99.
- \_\_\_\_\_. “L’Unicef et la lutte contre la malnutrition en Amérique Centrale dans les années 1950: entre coopération et compétition”, en *Relations internationales*, n° 161, 2015, pp. 27-42.
- PERROT, Michelle. *L’impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIXe siècle*. París: Édition du Seuil, 1980.
- PILOTTI, Francisco. “Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto”, en *CEPAL: Serie Políticas Sociales*, n° 48, septiembre 2000. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/1/S01040321\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/1/S01040321_es.pdf) [Consulta: 15 de marzo de 2002].
- PINHEIRO, Paulo. “Balance a la luz de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en *XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes*. Lima, septiembre 2009.
- PLANT, Rebecca Jo & VAN DER KLEIN, Marian. “Introduction: a new generation of scholars on maternalism”, en PLANT, Rebecca Jo; SANDERS, Nichole; VAN DER KLEIN, Marian & WEINTROB, Lori R. (eds.). *Maternalism Reconsidered. Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twentieth Century*, Nueva York: Berghahn Books, 2012, pp. 1-22.
- POLLARD, Sidney. *The idea of progress: History and Society*. Londres: Alden Press, 1968.

PUPAVAC, Vanessa. "Misanthropy Without Borders: The International Children's Rights Regime", en *Disasters. Overseas Development Institute*, vol. 25, nº 2, 2001, pp. 95-112.

PUYANA, Alicia. "Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. El entorno socioeconómico en el que operan las transferencias monetarias condicionadas", en BARBA, Carlos & VALENCIA, Enrique (eds.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: CLACSO, 2016, pp. 67-105.

RENAUT, Alain. *La libération des enfants: Contribution philosophique à une histoire de l'enfance*. París: Éditions Calmann-Lévy, 2002.

REUTER, Paul. *Institutions Internationales*. París: PUF, 1955.

REVEST, Marcel. *La protection de l'enfance devant la Société des Nations*, París: A. Pedone, 1936.

ROITMAN, Marcos. *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

ROJAS MIRA, Claudia. "Historia de la política de planificación familiar en Chile: un caso paradigmático", en *Debate Feminista*, UNAM, año 5, Vol. 10, 1994, pp. 185-214.

ROLLET, Catherine. "L'enfance, un bien national? Approche historique", en DE SINGLY, François (dir.). *La famille: l'état des savoirs*. París: La découverte, 1991, pp. 310-320.

\_\_\_\_\_. "Le modèle de la Goutte de Lait dans le monde", en en MUSÉES MUNICIPAUX DE FÉCAMP (comp.). *Les bibérons du Docteur Dufour*. Fécamp: Mussés Municipaux, 1997, pp. 111-121.

\_\_\_\_\_. "Période contemporaine", en *Annales de démographie historique: "Enfances"*, nº 102, 2001, pp. 32-46.

ROOKE, Patricia & SCHNELL, Rudy. "«Uncrumping child life»: international children's organisations, 1914-1934", en WEINDLING, Paul (ed.). *International health organisations and movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 176-203.

ROSE, Nikolas. *Governing the Soul. The shaping of the private self*. Londres: Free Association Books, 1999.

ROTHMAN, Sheila. *Woman's Proper Place. A History of Changing Ideals and Practices, 1870 to the Present*. Nueva York: Basic Books Publishers, 1978.

SACHS, Wolfgang. "Introduction", en SACHS, Wolfgang (ed.). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Londres: Zed Books, 1992, pp. 1-6.

SAHLINS, Marshall. *Islas de historia. La muerte del Capitán Cook. Metáfora, antropología e historia*. Barcelona: Gedisa, 1997.

SALOMON-BAYET, Claire (ed.). *Pasteur et la révolution pastoriennne*. París: Payot, 1986.

SAUNIER Pierre-Yves. “Les régimes circulatoires du domaine social, 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la divergence”, en *Genèses*, n° 71, 2008, pp. 4-25.

SAUTEREAU, Manuelle. “L’œuvre de la Goutte de Lait de Fécamp”, en MUSÉES MUNICIPAUX DE FÉCAMP (comp.). *Les bibérons du Docteur Dufour*. Fécamp: Mussés Municipaux, 1997, pp. 83-111.

SCARNAZANELLA, Eugenia. “La infancia Latinoamericana y la Sociedad de las Naciones: derechos, salud y bienestar”, en CARRERAS, Sandra & POTTHAST, Bárbara (eds.). *Entre la familia, la sociedad y el Estado: niños y jóvenes en América latina (siglo XIX–XX)*. Madrid: Iberoamericana/Vervuert, 2005, pp. 203-232.

SCHUCH Patrice. “Justice, culture and subjectivity”, en *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 9, n° 2, julio-diciembre 2012, pp. 34-69.

SCOTT, Joan & VARIKAS, Éléni. “Genre: Une catégorie utile d'analyse historique”, en *Les Cahiers du GRIF: “Le genre de l'histoire”*, n° 37-38, 1988, pp. 125-153.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Boston: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

STENGERS, Isabelle. *Sciences et pouvoirs: La démocratie face à la technoscience*. París: La Découverte, 1997.

STEPAN, Nancy. *The hour of eugenics. Race, gender and nation in Latin America*. Cornell: Cornell University Press, 1992.

STÉPHANE, Henry. “Histoire et témoignages d'infirmières visiteuses (1905-1938)”, en *Recherche en soins infirmiers*, n° 109, 2012, pp. 44-56.

SVAMPA, Maristella. *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.

TEITELBAUM, Vanesa. “La prédica higienista en la construcción de una imagen de la maternidad en Tucumán, Argentina, a fines del siglo XIX y comienzos del XX”, en *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 4, n° 16, abril-junio 1998, pp. 185-200.

TERÁN, Oscar. *Vida intelectual en el Buenos Aires de fin de siglo (1880-1910). Derivas de la cultura científica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

TOPALOV, Christian. *La naissance du chomeur 1880-1910*. París: Albin Michel, 1994.

TRIAU, René. “Nathalie Masse. Un être d’exception. 1919-1975”, en FILLASTE, Collette & GUÉRIN, Nicole (dirs). *Centre International de l’Enfance. Le château de Longchamps*. París: L’Harmattan, 2001, pp. 185-191.

VALLES, Miguel. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

VARSASKY, Oscar. *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1969.

VAZ FERREIRA, Carlos. “Sobre feminismo”, en *Obras*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1957, pp. 37-38.

VIANNA, Adriana. “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”, en DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Río de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, pp. 271-312.

VILLALTA, Carla. “¿De quién son los niños pobres? El debate por la tutela administrativa, judicial o caritativa en Buenos Aires de siglo pasado”, en PITA, María Victoria & TISCORNIA, Sofía (comps.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: FFyL-UBA, 2005, pp. 69-86.

\_\_\_\_\_. “Introducción”, en VILLALTA, Carla (comp.). *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2009, pp. 9-20.

\_\_\_\_\_. “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”, en *Estudios en Antropología Social*, vol.1, n° 2, 2010, pp. 81-99.

\_\_\_\_\_. *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Editores del Puerto / Centro de Estudios Legales y Sociales, 2012.

\_\_\_\_\_. “Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina”, en *Revista CIVITAS*, vol. 13, n°2, mayo-agosto 2013, pp. 245-268.

VOMMARO, Gabriel. “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80”, en *Apuntes de investigación del CECYP*, año 14, n° 19, 2011, pp. 45-73.

ZABALA, Mariela Eleonora. “Hacer estudios etnográficos en archivos sobre hechos sociales del pasado. La reconstrucción de la trayectoria académica y

religiosa de Monseñor Pablo Cabrera a través de los archivos de la ciudad de Córdoba”, en *Tabula Rasa*, nº16, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2012, pp. 265-282.

ZÁRATE, María Soledad. “Planificación familiar en la guerra fría chilena: política sanitaria y cooperación internacional, 1960-1973”, en *Revista Historia Critica*, Universidad de los Andes, nº 55, enero-marzo 2015, pp. 207-229.

## **Résumé de thèse – Convention de cotutelle**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
UNIVERSITE DENIS DIDEROT - PARIS 7

### **LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN AMERIQUE : UNE PROBLEMATISATION HISTORIQUE DU PRESENT. LE CAS DE L'INSTITUT INTERAMERICAIN DE L'ENFANT ET DE L'ADOLESCENT (1916-1989)**

La problématique principale de cette thèse est de comprendre les processus au travers desquels la protection de l'enfance devient un problème social en Amérique, à partir d'une description et d'une analyse du parcours de l'Institut Interaméricain de l'Enfance et de l'Adolescence entre 1916 et 1989.

Le 20 novembre 1989, les Nations Unies ratifient la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Il s'agit du premier traité international sur l'enfance, dont l'application peut être exigée juridiquement dans tous les États signataires. Cette Convention a eut pour but de promouvoir un nouveau cadre de pensée dans le domaine de l'enfance : elle apparaît comme un outil pour vaincre, au niveau culturel et matériel, des modèles anciens qui envisageaient les enfants et les adolescents comme des objets à protéger. Désormais, ils sont envisagés comme des sujets de droit. Il s'agit d'un moment charnier dans le domaine du droit de l'enfant qui, de plus, a suscité une grande effervescence. On lui a, en effet, attribué la capacité de donner naissance à toute une nouvelle génération d'acteurs, de pratiques et de représentations qui allaient renouveler un contexte contaminé par l'ancienne culture de protection de l'enfance.

Cette effervescence touche directement l'Institut Interaméricain de l'Enfant et de l'Adolescent. Dès la ratification de la Convention, l'Institut a immédiatement adopté ses principes : ils devinrent l'axe de son cadre normatif de référence et le vecteur de sa gestion, 62 ans après sa fondation en 1927. Désormais, le développement des mécanismes et des outils pour soutenir les États américains, afin d'établir des stratégies et des actions de promotion et de protection des droits des enfants, ainsi que le développement

de missions de suivi, d'incidence et de contrôle du respect de ces droits s'inscriront au centre de sa gestion.

Dans le cas de l'Institut (en particulier), et dans le cas de la protection de l'enfance (en général), ce nouveau régime de droits de l'enfant reste jusqu'à nos jours le cadre de référence transversal des diverses catégories de définition de l'enfance et les techniques d'intervention étatique qui en découlent.

Or, les certitudes générées par ce régime unanime pour aborder l'enfance, ont donné lieu à différentes lectures. À partir des années 1990, de nombreux travaux l'ont utilisé comme fer de lance pour avancer dans un projet d'émancipation. Ces travaux se sont orientés vers une dénonciation des diverses expériences d'abus endurées par les enfants et les adolescents. Ils ont de plus permis d'alerter sur les différences constatées entre ce document de référence et les réalités locales. Ces études constituent de grands apports dans le domaine des politiques de protection, et ont apporté des idées fertiles aux processus d'élargissement des droits, néanmoins, elles ont souvent envisagé les bénéfices de la Convention comme des vérités irréfutables, favorisant des lectures linéaires et homogènes du phénomène. Il existe ainsi une autre ligne d'études qui, au travers d'un exercice dénaturisant, insiste sur le besoin de comprendre le régime de droits en tant que produit historique singulier, ancré dans un contexte déterminé et marqué par de multiples rapports de pouvoir. Il s'agit en ce sens d'une perspective critique au sein du domaine des études sur l'enfance, organisée autour de processus de conformation sociale, politique et économique qui structurent l'idée d'un statut différentiel de l'enfance.

Notre problématique de recherche s'inscrit dans cette approche critique. Nous interprétons, en effet, le régime international des droits de l'enfant en tant que sédimentation contemporaine de processus qui ont historiquement problématisé la protection de l'enfance. Dans ce cadre, les formes que prend la rhétorique des droits à partir de la Convention, ainsi que les pratiques étatiques qui en découlent, sont analysées en tant que produit – ni fini, ni complet – de processus de longue durée. Dans ces processus, un grand nombre d'acteurs et d'institutions ont défendu la légitimité de leur action, cherchant à différents moments à imposer leurs points de vue sur ce qu'ils

considéraient une *enfance souhaitable*. En ce sens, l'existence d'une série de processus de décodification des comportements des enfants et de leurs familles présuppose aussi une série de catégories qui ont été construites, stabilisées et réélaborées dans le cadre de régimes institutionnels concrets.

Le cas de l'Institut constitue ainsi un espace privilégié pour analyser ces processus. Il fut fondé en 1927 en tant que centre d'étude, documentation, consultation et promotion des connaissances sur l'enfance en Amérique. Son objectif était alors de produire un *territoire de connaissances* sur l'enfance dans la région, qui permettrait d'établir certaines problématiques et solutions communes. Dans ce cadre, il est à l'origine de différentes actions – par exemple, la formation d'une bibliothèque, la publication périodique de bulletins d'information ou l'organisation de journées d'étude et de congrès. Ces actions ont permis à l'Institut de se positionner comme un lieu privilégié de centralisation des expériences et des productions locales dans le domaine de l'enfance. Son niveau de mobilisation fut inédit pour la région, ce qui explique sa consolidation en tant qu'acteur principal des processus d'émergence et d'installation du mouvement américain de protection de l'enfance au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Compte tenu de cette position centrale au niveau régional, en 1949 l'Institut devient l'Organisme Spécialisé dans l'enfance de l'Organisation des États Américains (OEA). Sa fonction initiale de promotion d'études sur l'enfance dans les Amériques (en définissant des priorités et des objectifs de travail) est alors renforcée par la mission de produire des instruments techniques pour aborder ces problématiques. Son objectif premier de centre de documentation s'est ainsi largement amplifié : l'Institut commence alors à développer une série de missions d'assistance aux États – du consulting, des formations, des cours, des séminaires, des ateliers, des sondages. Missions qui s'inscrivent dans le cadre des efforts de coopération horizontales et du modèle de développement économique-social qui ont défini de manière déterminante l'action multinationale au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Bien évidemment, cette coupure, qui implique l'annexion à l'OEA, n'est ni statique ni transparente. Elle représente plutôt une marque institutionnelle dans une vaste série de transformations sociales, politiques et économiques qui ont eu lieu dans la région tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, et dont le système

interaméricain est à la fois acteur et produit. Au cours de ces transformations, la gestion de l'Institut fut marquée historiquement par la tension entre son rôle d'avant-garde dans la définition des problèmes liés à l'enfance et sa place en tant qu'organisme technique. Il est intéressant de noter que les tendances historiques de l'Institut se situent entre ces deux pôles en tension, qui constituent sa singularité en tant qu'espace régional de problématisation de l'enfance. D'une part, son constant désir d'être une entité active de production de sens dans le domaine dans lequel il intervient ; et, d'autre part, sa représentativité en tant que réseau de visions dominantes dans la région, cherchant à positionner l'enfance comme sujet central des débats sur le progrès et le développement qui occupaient tellement les efforts interaméricains.

Le choix de l'Institut comme cas d'étude permet ainsi de développer les multiples questionnements qui sont à la base de cette recherche. Comment ont été produits les discours qui se réclamaient (au moins de manière temporelle) véridiques par rapport à l'enfance dans les Amériques ? De quelle manière ces discours ont-ils participé à la construction d'un domaine de connaissance et d'action spécifique appelé « protection de l'enfance » ? Comment ce domaine a-t-il pris corps dans un organisme international spécifique ? Quels processus et mécanismes ont soutenu le processus d'institutionnalisation transnationale ? Quels furent les acteurs prépondérants dans ce processus ? Quel type de rapports ont-ils établit entre eux ? Quels sont les éléments persistants et les éléments de discontinuité historique que l'ont peut identifier dans les représentations et les pratiques qu'ils ont arborées ? Quels ont été leurs buts et leurs motivations ?

Les Archives de l'Institut ont constitué notre porte d'entrée pour répondre à ces questions.<sup>385</sup> Plus précisément, notre travail s'est centré sur la révision, prélèvement et systématisation des Actes des Réunions annuelles de son Conseil de Directeurs et les Bulletins d'information qu'il publia sans interruption au cours de la période que nous étudions. Exercice qui nous a

---

<sup>385</sup> Entre les années 2011 et 2016, nous avons mené trois études de terrain dans le siège de l'Institut à Montevideo. Au cours de la première, nous avons également réalisé une observation participante, des entretiens non dirigés et la compilation de matériel d'archive. Lors de la deuxième et troisième étude de terrain nous avons focalisé nos efforts uniquement dans cette dernière démarche.

permis d’appréhender la mémoire historique de l’Institut – le suivi, le registre et la systématisation de ses actions –, les pratiques et représentations qui incorporent la question de l’enfance, ainsi que leur définition et traitement dans le cadre de cet organisme.

Notre travail auprès des Actes et des bulletins ne correspond pas à une reproduction littérale de leurs versions du monde, ni à la recherche d’une vérité qui les dépasserait. Il s’agit plutôt de chercher et d’analyser leurs possibles vérités en tant que *productions sociales*<sup>386</sup> et *domaines de tension*.<sup>387</sup> Autrement dit, notre approche des archives n’est pas celle d’une *méthodologie d’extraction*<sup>388</sup>, mais plutôt un travail qui vise à recréer les courants de pensée construits au moment de l’élaboration de ces textes, ainsi que leur conception comme outils d’un projet. Les textes sont, en définitive, abordés comme des produits ayant *une ambition de gouvernement*, mais dont les effets pratiques ne peuvent pas être déduits. Chercher ces *traces de formulations passées*<sup>389</sup> permet d’observer dans quelle mesure et de quelle manière elles ont perduré, au travers de nouveaux sens et de nouveaux contextes, dans les processus de construction et fixation des différentes manières de problématiser l’enfance dans notre période d’étude.

Cette perspective est validée fondamentalement à partir des travaux de Robert Castel<sup>390</sup>, pour qui le présent ne se définit pas uniquement au travers des faits contemporains, mais plutôt grâce à un *effet d’héritage* et comme le résultat d’une série de transformations qu’il faudrait reconstruire pour comprendre ce qui est actuellement inédit. Ainsi, le présent est conçu comme un reflet produit par la conjonction entre des éléments hérités du passé et des innovations actuelles. Autrement dit, notre compréhension de la structure

---

<sup>386</sup> COLANGELO, Adelaida. *La crianza en disputa: medicalización del cuidado infantil en la Argentina, entre 1890 y 1930*. Thèse, Université National de La Plata, 2012.

<sup>387</sup> SVAMPA, Maristella. *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.

<sup>388</sup> BOSA, Bastien. « ¿Un etnógrafo entre los archivos? Propuestas para una especialización de conveniencia », in *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 46, n° 2, 2010, pp. 497-553.

<sup>389</sup> AGUILAR, Paula Lucía. *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, 2014.

<sup>390</sup> CASTEL, Robert. « “Problematization” as a mode of reading history », in GOLDSTEIN, Jan (ed.). *Foucault and the writing of history*. Oxford: Blackwell, 1994, pp. 237-253; « Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement », in FRANCHE, Dominique; PROKHORIS, Sabine & ROUSSEL, Yves (eds.). *Au risque de Foucault*. Paris: Centre Georges Pompidou, 1997, pp. 161-167. 1994, 1997.

actuelle dépend d'une série de transformations préalables qui la surdéterminent. Ceci implique de mettre en pratique une histoire du présent, c'est-à-dire, de *réactiver la charge de passé présente dans le présent*.<sup>391</sup>

Cette approche nous permet d'articuler une problématisation historique du présent – dans notre cas, vectorisée par l'intérêt de repenser les conditions d'émergence du régime de droits de l'enfant – avec une analyse qui cherche à se libérer des évidences naturalisées pour faire apparaître, au contraire, la connexion complexe de multiples processus historiques. Enfin, nous proposons une révision des processus historiques et sociaux au cours desquels ce qui est présenté actuellement comme une évidence – la fixation du modèle de protection de l'enfance – a pris forme au travers de différentes tensions et débats.

Pour cela, nous avons identifié trois champs de problématiques où l'on peut observer les diverses particularités des *projets de construction des enfances nationales* dans la région, qui surgissent et se stabilisent dans le réseau constitué par l'Institut. De manière concrète, il s'agit de trois manières distinctes de l'analyser, en relevant les diverses institutions, disciplines et technologies coordonnées dans les efforts de transformation des populations régionales – les enfances et leurs familles –, en réponse aux actions interaméricaines vers le progrès.

Le développement de ces trois axes se fonde sur l'hypothèse que l'Institut constitue un réseau d'action socialement construit, c'est-à-dire, que tant les acteurs que les pratiques et les représentations qui s'activent dans sa gestion ne constituent pas une unité homogène, mais un conglomérat de forces et d'intérêts divers, dont la versatilité et la mobilité est mise en évidence selon le point de vue qui les interroge. En ce sens, nous faisons référence à des acteurs, des pratiques et des représentations qui se rallient de manières hétérogènes à la construction d'un dispositif institutionnel, disciplinaire et technologique, dont le but commun est l'effort de transformation des réalités américaines. Notre travail vise à reconnaître les continuités et les ruptures de ces processus dans les différents moments historiques compris dans cette étude.

Dans un premier domaine, que nous avons appelé *institutionnel*, nous cherchons à connaître les processus au travers desquels les groupes isolés qui

---

<sup>391</sup> CASTEL, Robert. « Présent et généalogie du présent ». *Op. cit.*

conformement initialement un mouvement diffus de protection de l'enfance en Amérique, se sont progressivement rassemblés dans des formes institutionnelles relativement stables, jusqu'à donner forme à un Organisme Spécialisé au sein du système interaméricain : l'Institut Interaméricain de l'Enfance et de l'Adolescence. En ce sens, ce domaine d'analyse est centré sur la trame fine des débats et des négociations qui ont lieu au sein de l'Institut. De manière concrète, il s'agit de connaître les processus de complexification et d'extension de sa structure, ainsi que les stratégies et mécanismes au travers desquels il parvient à se légitimer et à s'institutionnaliser en tant qu'espace d'hégémonie culturelle dans la région. Comment se construit un organisme international de protection de l'enfance ? Comment se structure et s'organise-t-il ? Comment génère-t-il de l'adhésion et de la représentativité ? Comment produit-il et maintient-il ses réseaux bureaucratiques ? Comment obtient-il et distribue-t-il les financements ? Comment assume-t-on et dispose-t-on les différentes fonctions des membres qui lui donnent son dynamisme ?

Dans ce domaine institutionnel, nous avons observé en détail les processus de construction d'un système bureaucraté d'études et d'interventions sur l'enfance, marqué par une trame de sens en tension entre le système interaméricain, l'Institut lui-même et les États américains qui le conforment. En particulier, nous nous sommes centrés sur les stratégies politiques, administratives et économiques qui doivent se mettre en place pour que l'organisme soit stable, et qu'il puisse ainsi atteindre ses objectifs dans chaque étape historique. Dans notre approche, le dispositif institutionnel qui surgit de ces opérations engendre les conditions nécessaires pour la construction du modèle particulier de protection que l'Organisme propose pour les enfances régionales.

Dans un deuxième domaine d'étude, que nous avons appelé *disciplinaire*, nous cherchons à déterminer les différents savoirs qui ont permis de délimiter la protection des enfants dans le cercle nucléaire de l'Institut, ainsi que les modèles qu'ils ont articulés pour configurer un contexte d'intelligibilité sur l'intervention des enfants et de leurs familles dans la région. Cet exercice implique de comprendre les processus de spatialisation et de professionnalisation des divers domaines disciplinaires qui ont positionné l'enfance comme un enjeu social dans la région. Comment s'est construit ce

domaine de connaissances autour de la protection de l'enfance en Amérique ? Qui furent les principaux acteurs de ce processus ? Quels furent leurs objectifs, motivations et parcours ? Comment sont-ils devenus les *porte-paroles* de l'enfance ? Quel type de rapports et d'alliances ont-ils établis ? Comment ont-ils négocié leurs légitimités dans ce champ ?

Pour éclaircir la configuration de ces classifications et de ces modèles, nous cherchons, d'une part, à identifier les stratégies utilisées pour construire une cohérence fonctionnelle des savoirs produits au sein de diverses lignes de front disciplinaires, où rentrent en jeu leurs modalités de validation et de prééminence. D'autre part, nous cherchons à connaître par quelles modalités ces acteurs ont capitalisé leurs réseaux et leurs appartenances institutionnelles, afin d'assurer leurs positions hégémoniques dans ce domaine en construction.

Dans un troisième domaine, que nous avons appelé *des technologies*, nous visons à questionner les projets de politiques de protection de l'enfance formulés à partir du réseau de l'Institut. Nous analysons ces projets non seulement du point de vue de leur objectif (assurer le bien-être des enfants ou la reproduction sociale des familles), mais aussi en tant que dimension culturelle et réseau relationnel où se construisent des identités particulières et précises. En ce sens, nous visons à connaître et analyser les modalités utilisées par une série d'*experts* pour produire des essais calculés de structuration du comportement de certaines enfances et de leurs familles, selon certains paramètres de ce qui est souhaité, qui répondent au niveau historique aux efforts de progrès et de modernité du système interaméricain. Dans ce cadre, il est possible d'organiser notre analyse à partir d'une série de questionnements. Comment la famille est-elle définie ? Quel est son rôle dans le projet national de cohésion sociale ? Quels sont les modèles d'attention, d'éducation et de socialisation que la famille est censée assurer ? Quelles sont les responsabilités vis-à-vis de ses membres les plus jeunes ? Quelles possibilités a-t-elle d'assurer la reproduction sociale et matérielle de ses membres ?

Finalement, dans cet axe nous cherchons à mesurer la consistance de la ligne qui divise le privé et le public. Loin d'être statique, elle est l'effet des modalités utilisées par les dispositifs disciplinaires, politiques et bureaucratiques pour

délimiter leurs contours, ce qui permet de reconnaître ses buts et dans quels contextes spécifiques elle évolue. En somme, dans ce domaine sont mis en jeu les modalités spécifiques d'une tension entre l'enfance, la famille et l'État – tension basée dans les diverses définitions qu'assume le bien-être.

À partir de ces trois domaines d'analyse, nous pouvons affirmer que le travail de cette thèse est d'identifier et d'analyser les *formes de vie* décrites dans le troisième axe, habilitées par les prescriptions politiques et disciplinaires décrites dans le deuxième axe, et que ces dernières sont établies dans le cadre institutionnel décrit dans le premier axe.

Ces trois domaines sont développés à partir d'une perspective chronologique qui parcourt notre période d'étude de manière longitudinale. Les quatre chapitres qui composent cette thèse sont le résultat d'une division de cette période. Cette division est extrêmement poreuse, car elle n'est pas figée : elle vise plutôt à établir des séquences de sens qui mettent en action notre analyse. Ainsi, chaque période dépend avant tout de la rhétorique et des temps que nous observons dans les documents étudiés, ce qui génère dans chaque sous-période des rythmes, étendues, et densités variables.

### **Premier Chapitre. Facteurs relatifs à la création d'un organisme régional de protection de l'enfance en Amérique : distributions préliminaires (1916-1927)**

Dans ce chapitre, nous décrirons et analyserons les facteurs relatifs à l'émergence de l'Institut International Américain de Protection de l'Enfance. Nous analyserons plus spécifiquement la décennie qui précède la création de l'Institut (fondé en juin 1927), en prenant comme point de départ le Premier Congrès Panaméricain de l'Enfant qui s'est déroulé à Buenos Aires en 1916.

Il est important de tenir compte du fait que les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle ont été décisives à la configuration du mouvement américain de protection de l'enfance. Ce mouvement surgit dans l'espace habilité par une série de processus de sécularisation, scientification et professionnalisation, contemporains des demandes pour un rôle plus fort de l'État dans les efforts de progrès de la région. En effet, cette préoccupation pour l'enfance a été perçue à l'époque comme un signe distinctif des sociétés modernes et civilisées – mais il s'agissait d'une mission difficile dans le continent

américain, avec une forte présence d'enfants paysans, indigènes et pauvres. En ce sens, il nous faut considérer que la construction de l'enfance en tant que préoccupation sociale en Amérique a fait partie d'un réseau de sens imprégnés de critères modernisateurs, vers lesquels se sont orientés massivement les projets de transformation de la réalité sociale de la région.

La dispersion de ces projets a été perçue comme une entrave au progrès. Doter le « nouveau monde » de réseaux de circulation et de production simultanées d'idées et, à la fois, stimuler et inventer de nouveaux réseaux de communication, ont alors fait partie des formes considérées comme viables pour concrétiser les changements nécessaires à la construction d'un nouveau futur. Il s'agissait, de manière spécifique, d'une série d'efforts orientés à promouvoir une perception transnationale de la région, basée sur le rapprochement réciproque des expériences, des pratiques et des représentations autour de l'enfance qui, de manière isolée, commençaient à faire surface dans le continent.

Il faut signaler que cette volonté américaine de générer des réseaux ne constitue pas un fait isolé au niveau international. Au cours des mêmes années, un processus concomitant a lieu, surtout en Europe, lancé en grande partie pour faire face à la Première Guerre mondiale et ses conséquences. Une série d'alliances réformatrices se sont tissées. A des degrés variables d'intensité et avec des capacités différentes, elles ont influencé les tendances nationales et internationales et se sont engagées à protéger les plus jeunes membres de la société.

Ainsi, au travers d'une préoccupation suscitée par le « retard » et la misère (au niveau régional), ou au travers de l'expression de besoins urgents liés à la dévastation provoquée par la guerre (sur le plan international), ces initiatives ont surgi comme des tentatives pour compenser les divers modes de violence exercée sur les enfants, définies dans leur cadre global, dans une *internationalisation des politiques de protection*. La particularité de cette internationalisation est de créer une interdépendance dans la structuration des régimes circulatoires, en articulant une certaine opinion publique internationale qui cherche à offrir un soutien commun à des représentations et des pratiques qui, jusqu'à ce stade, étaient éparses.

Dans le cas précis de notre étude, ce soutien commun a englobé un ensemble de technocrates et de réformateurs du bien-être et de la santé, liés au domaine naissant du social, qui a cherché à redéfinir les problèmes associés à l'enfance pauvre et aux familles et à leur offrir des solutions. Il s'agit de manière concrète des premiers ancrages, qui ont donné forme à un domaine de problématisation spécifique et autonome sur la question de l'enfance et de la famille dans la région. Ces ancrages ont abrité dans leurs interstices un ensemble composite de préoccupations nationalistes, idées féministes de différentes sphères et des attributions disciplinaires spécifiques, qui ont progressivement contribué à la construction d'un domaine de pratiques et de représentations liées à l'enfance pauvre du continent, participant de plus à la distribution des quotas de pouvoir qui ont surgit de manière corrélative à la configuration de ce nouveau dispositif scientifique et politique d'intervention. Dans le cadre de notre réflexion, ces antécédents apparaissent comme fondamentaux. Ils nous permettent, en effet, d'observer l'organisation de nouvelles initiatives, qui ont cherché à délimiter un domaine spécifique de problématisation et d'intervention de l'enfance dans la région. Ils nous permettent, également, d'observer les négociations et conflits au travers desquelles ces initiatives se sont constituées au travers de formes institutionnelles relativement stables qui ont aboutit à la fondation de l'Institut. Nous comprenons ces processus comme les partages préliminaires d'un contexte catalyseur de pratiques et de représentations. Processus qui ont impulsés de manière ouverte la systématisation et la professionnalisation d'une série de savoirs qui se produisaient de manière diffuse et discontinue, aboutissant à la configuration du réseau institutionnalisé et transnational que devint l'Institut.

Ce contexte est analysé en trois temps, en respectant les trois domaines qui structurent notre problématique. Nous commençons ici par ce que nous avons nommé l'*axe des technologies*, pour mettre d'emblée en contexte les domaines de la réalité sociale qui furent problématisés au cours de cette période afin de répondre aux idéaux sur l'enfance imposés par la volonté moderniste au cours du premier quart du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, le rôle central acquis par la mortalité infantile au sein des pages du Bulletin suscite un intérêt particulier pour notre recherche. Il s'agit d'une problématique dont la construction a provoqué des

tensions particulières dans la définition de la triade enfance-famille-État et qui a vu émerger divers débats parmi les acteurs qui cherchaient à participer de cette définition. Nous verrons que ces tensions et conflits ont généré une série de mécanismes qui ont transformé la protection de l'enfance en *une affaire de femmes*. La maternité ayant été définie comme une responsabilité sociale, générant une fusion entre la mère et l'enfant, conçus comme deux composants d'un binôme indissoluble, où le premier élément est responsable de l'attention et de l'éducation du second. A cela se rajoute le fait que la protection de l'enfance a été formulée comme un domaine d'action où les femmes ont pu acquérir des espaces naissants de pouvoir politique et professionnel, qui ont été directement liés au domaine de la maternité et la domesticité, c'est-à-dire, au domaine privé.

Dans un deuxième temps – et comme réponse au domaine problématique que nous avons appelé *disciplinaire* –, nous constatons que la création du binôme mère-fils fut un sujet prépondérant et un axe important de l'action de trois groupes particuliers qui nous intéressent à cause de leur rôle prépondérant dans la fondation de l'Institut : les féministes du Cône Sud, les assistantes sociales des États-Unis et les médecins – pédiatres et puériculteurs –, principalement du Rio de la Plata. Les débats entre ces groupes sont marqués par l'effort de normalisation des rôles de genre, ce qui détermina en bonne mesure la représentativité et la présence que chaque groupe a pu obtenir dans ce domaine de connaissance, alors en cours de formation. En ce sens, la stratification hiérarchisée qui déterminait les rapports entre hommes et femmes dans cette période est un élément clef de la configuration initiale de l'Institut. D'une part, elle détermina le rôle des médecins (dans une position de garants du savoir) et des assistantes sociales (dans une position d'« outil utile » pour le travail d'assistance). D'autre part, elle transforma la protection de l'enfance en un sujet lié directement à la responsabilité maternelle, positionnant ainsi les femmes dans un rôle éducatif associé à des pratiques bénéfiques pour l'enfant.

Dans un troisième temps, pour répondre à notre axe d'analyse *institutionnelle*, nous décrivons le contexte dans lequel ces trois groupes ont mené différents débats autour du sens et de la légitimité, qui ont pu se résoudre dans le cadre des Congrès Panaméricains de l'Enfant – le premier fut

célébré à Buenos Aires en 1916. Ces congrès ont joué un rôle d'arène d'affrontement, où ces trois groupes ont mis en jeu leurs positions politiques et disciplinaires en essayant de monopoliser des parts de pouvoir. Ces négociations aboutissent à un rapprochement entre les assistantes sociales des États-Unis et les pédiatres latino-américains. La majorité des féministes du Cône Sud se sont écartées de ce processus, en arguant que le modèle médico-social constitué par ce duo naissant a négligé les demandes des droits des femmes faisant partie de leur lutte pour la protection de l'enfance. Malgré cela, elles ont soutenu l'émergence d'une approche préventive qui concevait les femmes comme un agent stratégique de la promotion de la santé et de l'hygiène. Sur ce modèle, les médecins et les assistantes sociales ont inauguré une alliance bureaucratique et disciplinaire qui est directement à l'origine de l'Institut International Américain de Protection de l'Enfance.

## **Second Chapitre. En produisant des réseaux et des catégories : les productions de l'Institut pendant sa période autonome (1927-1949)**

Pour comprendre les premiers ancrages du mouvement américain de protection de l'enfance dans le début du deuxième quart du XX<sup>e</sup> siècle, nous devons dimensionner le rôle central des idéaux de progrès occidental. L'alternance entre la recherche d'une identité et le désir de modernisation a été prolongée par différents cycles, qui finalement présentaient la région comme touchée par un inévitable *déficit*, *une insuffisance et une incomplétude*. Pire encore, l'Amérique latine semblait rester en marge des structures centrales conformées par l'Europe et les États-Unis : elle paraissait condamnée à une modernité inachevée. Face aux peuples d'Occident, qui *prenaient conscience d'eux mêmes* au travers de l'histoire ou de la construction d'institutions, de la mémoire, la culture, l'écriture ou l'État, l'Amérique latine restait *immature, immobile, impotente, indéfinie*. Il était alors urgent de créer une histoire propre, une singularité qui, quoiqu'en construction, se conformait comme une *conscience de l'insuffisance ou une conscience de marginalité*. Il était nécessaire de générer et de répandre une conscience nouvelle : justement, une conscience propre du nouveau monde.

Dans ce contexte, la promotion de la production et la circulation d'idées collectives dans la recherche d'une identité régionale, ont été des initiatives qui ont mobilisé et ont justifié en Amérique des institutions comme les Congrès Panaméricains de l'Enfant ou l'Institut International Américain de Protection de l'Enfance. Ils se sont directement érigés sur la conviction que la connaissance réciproque des différents parcours et des expériences locales dans le domaine de l'enfance serait un outil central, tant pour la configuration d'une préoccupation régionale pour concilier des problématiques communes, que pour définir sur cette base les systèmes naissants de protection afin de générer des transformations durables dans les conditions de vie de ces enfants, et, ainsi, dans l'ensemble du continent.

De manière spécifique, l'Institut fut créé avec le but précis de constituer un centre de production, de systématisation et de diffusion d'informations sur l'enfance américaine. De manière concrète, son travail a été de mettre en place un réseau capable de préciser un *territoire de connaissances* sur l'enfance dans la région, ainsi que de devenir un agent actif dans les processus de construction de l'enfance – conçue comme un problème social au niveau régional. Dans ce chapitre, nous décrivons et analysons les stratégies institutionnelles, bureaucratiques, politiques, professionnelles, disciplinaires et de production de sens que l'Institut a déployé afin d'accomplir ces objectifs et de stabiliser ainsi sa présence dans la région. Pour cela, nous avons pris comme référence la coupe temporelle que nous avons appelé la *période autonome* de l'Institut, qui va de sa fondation en 1927 jusqu'à sa consolidation en tant qu'Organisme Spécialisé de l'Organisation des États Américains en 1949. Pour montrer ce parcours, nous revenons encore au trois domaines de notre problématique.

Dans un premier temps, nous constatons que la Direction et les représentants de l'Institut avaient la conviction que les bénéfices de la coopération régionale étaient indiscutables et que, donc, l'adhésion à l'organisme serait massive et spontanée. En réalité, son expansion fut moins spontanée que prévu dans sa charte fondatrice : il fallut une série d'efforts et de stratégies pour la développer. Son analyse nous offre des indices précieux pour comprendre les processus complexes d'apparition et de stabilisation de cet organisme transnational de protection de l'enfance. Ainsi, comme réponse à notre axe

d'analyse *institutionnelle*, nous avons étudié la voix des directeurs de l'Institut pour connaître la trame de négociations dans lesquelles l'organisme a défendu tant sa représentativité régionale et internationale que sa stabilité budgétaire. Régler ces deux préoccupations fut une démarche centrale pour parvenir à se légitimer et pour devenir ainsi un espace privilégié de circulation de savoirs et de pratiques sur l'enfance dans la région. La consolidation de ce processus se manifeste dans son annexion au sein de l'OEA en tant qu'Organisme Spécialisé.

Dans un deuxième temps, nous analysons les processus de spécialisation et de professionnalisation des domaines disciplinaires ayant atteint une plus grande présence dans le réseau englobé par l'Institut dans ses premières années de gestion. En continuité directe avec les débats qui ont eu lieu dans les Congrès Panaméricains de l'Enfant que nous avons analysés dans le chapitre précédent, la Pédiatrie et le Travail Social s'imposent comme les deux disciplines qui ont composé le dispositif médico-social qui a caractérisé la gestion de l'Institut dans cette période. Dans cette section – qui répond à notre domaine d'analyse *disciplinaire* – nous étudions les stratégies au travers desquels ce dispositif a soutenu la diffusion d'un *modèle de prévention* spécifique pour la région, basé dans l'idée que les problèmes des enfants étaient évitables, tant scientifiquement que socialement, grâce au contrôle de l'environnement dans lequel ils se situaient.

Dans un troisième temps, nous examinons les zones de la réalité sociale qui furent problématisées dans cette période, ainsi que les motivations et les projections qui ont servi comme fondement à cette problématisation. Pour cela, nous avons exploré les divers projets centrés sur les enfances nationales, ainsi que les politiques de protection conçues pour cela ayant circulé dans les pages du Bulletin de l'Institut dans cette période. À partir de ces recherches, nous avons identifié une série de mesures stratégiques qui correspondent à la consigne du modèle préventif, qui cherchait à administrer certaines dimensions de la sphère familiale – considérée l'environnement où se développent les enfants. Nous avons regroupé ces mesures sous la catégorie de *technologies de légitimité*, afin de désigner les tentatives pour produire des transformations dans les familles au travers de la normalisation et de l'homogénéisation de certains modèles de comportement. Nous avons ainsi

divisé ces technologies en trois groupes : la prophylaxie de l'abandon, la puériculture et la régulation nuptiale. Nous les avons comprises comme des essais calculés de régulation des liens de parenté, de filiation et d'alliance, respectivement.

### **Troisième Chapitre. La consolidation d'une connaissance technique, neutre et spécialisée : dimensions d'un modèle économique et social pour la région (1949-1979)**

L'Institut International Américain de Protection de l'Enfance fut annexé à l'OEA en 1949, coïncidant ainsi avec le *commencement* du « sous-développement ». En effet, cette même année Harry Truman prononça son premier discours comme président élu des États-Unis et, dans la foulée, formalisa son engagement avec ce qu'il appela les « nations sous-développées » de l'Amérique latine. Les notions de *déficit*, *insuffisance* et *incomplétude* qui les définissaient furent désormais liées à cette classification. À l'opposé, le « développement » s'érigea en valeur universelle, homogène et convoitée dans la région. Les États américains ont considéré alors que leur « retard » correspondait à un moment transitoire dans un processus historique naturel qu'ils pourraient dépasser s'ils parvenaient à corriger leurs économies selon le modèle des économies déjà avancées, accédant ainsi non seulement au progrès mais aussi à la croissance. Mais le développement n'est pas uniquement une stratégie socio-économique. Il s'agit d'une perception qui a façonné la réalité, un mythe qui a conformé la société et une fantaisie qui a déchaîné des passions. L'« ère du développement » a fourni les bases cognitives et le cadre de référence fondamental pour soutenir la mixture complexe de générosité et d'oppression qui a caractérisé les rapports entre les États-Unis et l'Amérique latine à partir de la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Il s'agissait en même temps d'une stratégie culturelle et discursive, dans un moment historique où le pouvoir symbolique était un terrain disputé de manière permanente. La Guerre froide fut *une guerre de métaphores*, qui cherchait à concevoir un système d'identification. Ainsi, même si la « liberté », la « démocratie » ou le « développement » furent formulées comme notions

antagonistes au Communisme, elles ont également constitué une carte de pouvoir apparemment neutre, voire même apolitique.

Le réseau conformé par l'Institut a largement utilisé cette carte de pouvoir. L'Institut constitua un des réseaux officiels du système interaméricain qui a canalisé cette *guerre de métaphores*. Sa gestion a participé de la définition des moyens et des buts du développement, ainsi que de la construction d'un domaine conceptuel permettant d'aborder la réalité sociale, dans ses dimensions multiples, à partir du modèle de développement.

La force catalytique de l'Institut – c'est-à-dire, la génération de connaissances – était clairement en accord avec ce modèle. Elle avait soutenu historiquement ses différents objectifs, que ce soit le « perfectionnement » des normes morales, l'augmentation du bien-être, l'amélioration des institutions ou la réforme des mécanismes d'intervention. Dans ce chapitre, le plus important est de comprendre comment cette force de l'Institut a été canalisée dans le cadre du système interaméricain et sous le signe de l' « ère du développement ». Comme nous le verrons, dans le contexte de cette souche configuratrice, l'Institut a trouvé de nouvelles bases pour resserrer les liens entre la connaissance et la politique, afin de participer de l'apparition et de la stabilisation d'institutions, savoirs et catégories liés au bien-être des enfances pauvres et de leurs familles. Dans ce geste, il a donné au système interaméricain une nouvelle tranchée où diffuser sa rhétorique. En même temps, il s'assurait des espaces de pouvoir pour légitimer son action et étendre ses réseaux.

Dans une première section de ce chapitre, nous délimitons la dimension matérielle de l'Institut dans cette nouvelle période, inaugurée par son annexion à l'OEA. Dans cette section, nous abordons l'accroissement de ses responsabilités, ses réseaux et son budget (comme conséquence de cette annexion). Toujours à partir des déclarations des directeurs de son Bureau, nous étudions les négociations et les décisions de l'Institut (devenu à présent Organisme Technique du Système Interaméricain) dans son effort pour bâtir un soutien administratif, bureaucratique et professionnel capable d'assurer le passage du statut de centre informatif à celui de dispositif de gestion technique, tel que l'exigeait son nouveau contrat. Nous analysons en particulier l'incidence des programmes régionaux de développement –

notamment l'Alliance pour le Progrès – dans la définition de ses possibilités communicationnelles et financières.

Dans un deuxième temps, nous identifions les connaissances qui ont permis de délimiter le champ de la préoccupation pour la protection infantile dans le réseau englobé par l'Institut. Nous avons aussi identifié les modèles qu'ils ont articulés dans le but de configurer un contexte d'intelligibilité pour agir auprès des enfances pauvres et de leurs familles dans la région. Dans cette période, l'établissement de ces connaissances et modèles a été déterminé par la progression du biais technocratique dans les politiques de protection, encouragé par le modèle de développement. Selon ce que nous avons pu observer dans les bulletins de l'Institut, cette orientation a été décisive pour redéfinir la tension enfance-famille-État et les manières de l'aborder. Par conséquent, nous observons une amplification des processus de spécialisation et de professionnalisation des spécialistes du milieu.

Ce constat implique que les disciplines historiques de l'Institut, la Pédiatrie et le Travail Social, ont pu accroître leurs espaces d'action et leurs réseaux stratégiques, en complexifiant la trame de sens qui conforma la définition des systèmes de protection. Dans le cas de la Pédiatrie, nous sommes en présence de ce qu'on a appelé la « politisation » du rôle du médecin, au travers d'un positionnement « inclusif », « intégrateur » et « dynamique » qui relie la science et la politique. A cette époque, on espère aussi du médecin qu'il assume une « fonction éducatrice », contribuant à la production de certains idéaux et valeurs spécifiques. Dans le cas du Travail Social, nous constatons une extension de ses fonctions, alors que son domaine s'ouvre pour permettre l'entrée d'autres disciplines, en particulier les sciences liées à la santé mentale. Ensemble, les deux disciplines ont avancé dans le but d'établir un rapport entre la qualité de vie des familles, la formation de leurs membres et l'affirmation de la responsabilité comme valeur primordiale. Parallèlement à ces transformations disciplinaires, les Statistiques deviennent un acteur principal de la problématisation des systèmes de protection. Même s'il ne s'agit pas d'une discipline nouvelle dans ce milieu, dans cette période son rôle s'accroît. Le « bien-être » commence ainsi à pouvoir se mesurer au travers de la présence (ou non) de biens et services spécifiques, conçus comme des « standards de vie », de reflets pro-développement du bien-être.

Dans un troisième temps, nous identifions les stratégies au travers desquelles les principaux experts de cette période ont formulé des tentatives calculées pour structurer le comportement des *enfances avec un besoin de protection* et de leurs familles, selon les paramètres établis par le modèle de développement. Au cours de cette période, dans les pages du Bulletin on définit les conditions indispensables pour accéder à ce qu'on considère *régulier* : il faut que les familles « sachent profiter du développement », c'est-à-dire, qu'elles doivent « être préparées » pour le recevoir, en profiter et le conserver. Cette idée de « préparation pour » fait de la famille un *noyau pédagogique* qui prédispose ses membres à s'incorporer dans la société et à être responsables de leur propre bien-être. Pour réussir à ce que les familles assurent cette fonction, les projets de protection de l'enfance qui circulent dans les bulletins ont gravité autour de ce que nous avons appelé les *technologies de l'éducation pour la responsabilité*. Cette responsabilité implique des dimensions variées, parmi lesquelles surgissent en particulier trois catégories : la parentalité, la sexualité et les pratiques alimentaires. Toutes les trois mettent en tension les versions de ce qui est *régulier* avec des exigences différentes : il s'agit, respectivement, de savoir se responsabiliser, de savoir planifier et de savoir optimiser.

#### **Quatrième Chapitre. Au-delà de l'enfance : la lutte contre la pauvreté et la crise économique en Amérique Latine (1979-1989)”.**

À ce stade, nous savons que la croyance dans le progrès – cette idée d'un processus d'accumulation selon lequel les pays du Sud sont « en voie de développement », car il leur faut encore dépasser des étapes pour atteindre les standards recherchés – contribua énormément à l'apparition d'un modèle de protection de l'enfance pauvre et de leurs familles dans le cadre de l'Institut. Celui-ci chercha à établir, comme condition pour avoir accès au bien-être, une coordination des programmes de développement social et de développement économique.

Au cours des années 1980, les projets de coordination furent déterminés par la profonde crise économique qui frappa la région, plongeant presque la

moitié de la population dans la « pauvreté ». Cette crise a démarré avec le moratoire de la dette externe de différents pays de la région. Avec le gel des paiements se déclenche un long processus d'ajustements, négociations et turbulences, qui a impliqué des conséquences graves et durables pour le développement économique et humain de la région. La crise a détérioré de manière transversale et significative la qualité de vie des secteurs plus vulnérables de la population. Elle a en même temps contribué à une diminution massive des ressources qui auraient pu offrir des réponses institutionnelles à leurs problèmes.

Bien sûr, ce contexte a motivé une série de débats sur les seuils nécessaires à la reproduction de la vie – l'enfance et la famille y jouant un rôle central. Ces débats variés oscillaient entre les lectures pro-développement persistantes des années 1950 et d'autres qui remettaient en question la possibilité d'atteindre les bénéfices du développement économique. Alors que les premières insistaient sur le besoin de concevoir « la pauvreté » comme un phénomène lié à une conjoncture et à un caractère transitoire, les autres ont soutenu – et cela inclut les controverses sur sa définition – qu'elle ne pourrait pas être surpassée à partir des modèles de croissance économique, car ces modèles excluent forcément certains groupes des mouvements qui encouragent le développement et des mesures que les gouvernements appliquent pour dépasser la marginalité.

Quoique cette querelle soit constante au cours de l'ensemble de la période que nous étudions, à ce moment précis elle adopte une caractéristique centrale : elle se cache dans les campagnes de « lutte contre la pauvreté » menées par différents organismes internationaux, dont l'OEA, et qui font partie des nouvelles tentatives de construction transnationale des politiques sur l'enfance et la famille. Le paradoxe que cette campagne a installé dans la région revêt une importance centrale pour nos réflexions sur les mécanismes de protection de l'enfance pauvre et des familles : cette campagne a fourni de nouveaux outils aux processus de naturalisation des conditions d'inégalité que nous avons étudiés jusqu'ici. En effet, le fait de penser l'agenda sociale en termes de « lutte contre la pauvreté » a impliqué de se centrer sur ce qui fut interprété massivement comme « les pauvres », laissant de côté – ou au moins

en suspens – la question des dynamiques sociales qui sont à l’origine de leur appauvrissement.

Dans ce chapitre, nous décrivons et analysons les débats autour de la protection de l’enfance dans le réseau de l’Institut, au cours de cette décennie de crise. Débats qui furent marqués par les campagnes de « lutte contre la pauvreté ».

Dans un premier temps, nous analysons les grands défis que la crise a impliqués pour la Direction de l’Institut. Elle a dû faire face à une demande croissante de la part des États américains – en crise – dans un appareil institutionnel de plus en plus fragilisé – lui aussi en crise. Une série de mesures furent mises en œuvre, que nous avons interprétées comme des *stratégies de résistance institutionnelle*, et qui signalent au moins trois lignes principales de l’action de l’Institut dans cette période : la rationalisation des ressources humaines, la modernisation technologique et l’intensification des rapports institutionnels.

Dans un deuxième temps, nous définissons en détail les caractéristiques de la crise, en identifiant comment le réseau englobé par l’Institut a participé de la volonté des organismes internationaux de mener cette campagne de « lutte contre la pauvreté », et en identifiant aussi les caractéristiques particulières que cet engagement a donné à son action au cours de cette période. Même s’il est vrai que les modes de vie des familles pauvres ont toujours concentré l’attention de l’Institut – notamment en ce qui concerne les bénéfices ou dépenses qu’elles finissent par représenter pour la cause du bien-être national –, à présent le fait de faire exister ces nouveaux êtres sociaux constitue une nouveauté, non seulement en tant que problème morale mais aussi comme fait objectif et mesurable. De notre point de vue, le biais technocratique très marqué de ces efforts pour caractériser la pauvreté – la définir, la détecter, la rendre visible –, fait partie de la stabilisation de deux disciplines centrales au sein de l’Institut : les statistiques et les sciences sociales. À l’instar des mesures déjà standardisés de l’économie, les indicateurs produits par ce dispositif socio-statistique naissant devaient fonctionner aussi comme des principes d’orientation politique et sociale adressée à l’enfance pauvre et les familles.

Dans un troisième temps, nous analysons les classifications sur l'*enfance avec un besoin de protection* et sur les familles dans le cadre de la crise économique qui a marqué les années 1980 en Amérique latine. En particulier, nous analysons comment les pratiques et les représentations liées à la campagne de « lutte contre la pauvreté » ont été suivies par l'apparition de classifications spécifiques qui ont été définies comme une « famille fragilisée » par les coups de la crise. Sa fonction de socialisation fut ainsi considérée comme amplement détériorée, ce qui aurait provoqué, de manière causale et linéaire, une enfance « en situation irrégulière ». Pour prévenir cette fragilité, on adhère à un modèle de *prophylaxie du risque* ; c'est-à-dire, une série d'actions qui ont pour but de générer un mode vie qui réduirait au maximum ces chutes et le risque d'être marginalisé.

### **Réflexions générales et conclusions**

Dans cette recherche, nous avons étudié les processus au travers desquels la protection de l'enfance devint un problème social en Amérique. Pour cela nous nous sommes concentrés dans la description et l'analyse du parcours de l'Institut Interaméricain de l'Enfant et des Adolescents, entre 1916 et 1989. Nous avons abordé un corpus spécifique – les Actes et les Bulletins de l'Institut – dans une perspective généalogique, en transformant les processus de problématisation de l'enfance formulés dans ces documents en problème de notre propre recherche.

Nous avons centré notre étude dans l'analyse de ces productions afin de comprendre les mécanismes d'administration de l'enfance pauvre et leurs familles – dans le contexte des débats autour du bien-être et des inégalités, marqués par les processus de développement socio-économique dans la région. En d'autres mots, nous avons travaillé la singularité historique et régionale des diagnostics et solutions ayant interrogé la question sociale sous l'angle du domaine de l'enfance. Ainsi, cette thèse n'a pas cherché uniquement à donner une compréhension des pratiques et représentations sur l'enfance, mais aussi à analyser, par ce biais, les projets sociaux et culturels qui se lient d'une manière concomitante dans la région.

Nos lectures des archives ont été éclairées par une perspective ouverte aux processus historiques et politiques vécus par l'Institut au cours de cette période. Ce qui nous a permis de reconnaître la définition des standards relatifs aux responsabilités sociales envers l'enfance. Cette approche fait partie des efforts pour comprendre ce réseau comme un espace social, structuré à partir de rapports de force, avec des intérêts divers et des capacités d'impact variables. De plus, cette approche est indispensable pour dimensionner et comprendre les luttes menées dans l'objectif de fixer les significations qui ont marqué les efforts de transformation du social dans la région.

Comme nous l'avons vu dans ce travail, ces processus ont été soutenus et marqués de manière déterminante par les idéaux de progrès et de développement au cours de toute la période étudiée. Ils sont concomitants à l'émergence et à la stabilisation de l'Institut (en tant que catalyseurs de pratiques et de représentations sur l'enfance), ainsi qu'à l'alternance entre la recherche d'une identité et le désir de modernisation qui a caractérisé les efforts pour contrecarrer l'imaginaire du déficit, de l'insuffisance et de l'*incomplétude*. Cet imaginaire, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, a constamment pesé dans la définition de la culture historique de la région.

Notre analyse permet d'établir que le réseau englobé par l'Institut et les idéaux de progrès et de développement ont entretenu un *processus de constitution réciproque*, car ils ont fonctionné ensemble comme un produit et un instrument. Premièrement, parce que, pour l'Institut et les idéaux, la production internationale de connaissances constitue le moteur des efforts pour générer des transformations sociales perdurables, grâce à la standardisation de la protection sociale. Deuxièmement, parce que l'Institut et les idéaux ont partagé une trame commune de discours (politique, bureaucratique et économique) qui projette leurs objectifs et canalise leurs efforts de stabilisation et d'expansion du Système Interaméricain. Troisièmement, parce que l'Institut et les idéaux défendent la préoccupation sociale pour l'enfance en la concevant comme un trait caractéristique des sociétés modernes et civilisées – dans cette logique, l'enfance est comprise comme une étape de socialisation et de préparation des futurs citoyens, pièces centrales du projet d'identité régionale.

Ces trois dimensions comprennent une première formulation du point d'arrivée de notre parcours. Elles permettent d'organiser, d'une façon concise, la tension centrale développée dans cette thèse : celle qui se manifeste entre la production de connaissance, les formes de gouverner l'enfance et les efforts de cohésion sociale. Or, il s'agit de favoriser un point d'arrêt sur ses caractéristiques et dérives afin de revenir sur les différents chapitres, et de proposer ainsi quelques conclusions. Aussi bien sur les modes dans lesquels l'état problématique de l'enfance a été formulé au sein de l'Institut, que sur les lectures permises pour ces formulations, face aux questions sur les distributions actuelles de la protection de l'enfance.

### ***Scientifisation, professionnalisation, et technocratisation du domaine de protection de l'enfance***

La production de connaissances a constitué un enjeu central pour les idéaux de progrès et de développement. En principe, cette connaissance devait être basée sur des démonstrations « neutres » et « empiriques », capables d'assurer une croissance graduelle, continue et unidirectionnelle des processus de construction des identités et des sociétés modernes dans la région. Grâce à cette croissance, affirmait-on, la population pourrait augmenter son bien-être matériel, les institutions seraient améliorées, des réformes seraient passées et les standards moraux seraient perfectionnés.

Face à cette croyance, l'Institut agit comme un terrain de condensation de la production scientifique, professionnelle et technique sur l'enfance au niveau régional. Comme nous l'avons montré, l'organisme émerge et se stabilise particulièrement comme un catalyseur privilégié de ces processus de scientifisation, de professionnalisation et de technocratisation, qui cherchaient à répondre aux demandes progressives d'un rôle plus important de l'État comme vecteur de transformations sociales. L'Institut s'est approprié la rhétorique de la modernisation dans les États américains, avec sa valorisation du savoir spécialisé, ainsi que sa forte croyance dans la possibilité d'administrer le social « en dehors » des tensions et des contradictions de la société. En ce sens, il a promu l'idée que la présence de l'État dans l'organisation du développement économique et social devait se baser sur des

outils scientifiques, professionnels et techniques capables d'assurer que cette canalisation se fasse sur des bases scientifiques, « neutres » et « purement » rationnelles. En fin, l'Institut est le produit et l'instrument des processus de technocratisation de la protection de l'enfance.

En même temps, l'Institut adhéra ouvertement à une perspective internationaliste, dont le principal dessein fut de provoquer et de faciliter une coopération entre les États américains. Comme nous l'avons montré, l'Institut fut un acteur principal des efforts régionaux de promotion des réseaux de circulation et de production simultanées de connaissance, en capitalisant une rencontre et une approximation réciproques d'expériences, de pratiques et de représentations sur l'enfance (conçue comme un problème social dans la région). Un des principaux défis de l'émergence et la stabilisation du réseau englobé par l'Institut a été de doter le « nouveau monde » de voies de circulation et de production d'idées, ainsi que de promouvoir et d'inventer de nouveaux tissus de communication. Ceci, tout en légitimant ces réseaux et ces productions en tant qu'outils valides pour concrétiser les changements vers le progrès et le développement souhaités. Ces réseaux et ces circuits ont cherché à établir des méthodologies spécifiques pour produire une *connaissance américaine*, c'est-à-dire, pour générer un portrait d'ensemble des initiatives dans la région. Enfin, l'Institut a été le produit et l'instrument de l'américanisation des efforts de protection de l'enfance.

La problématisation conjointe de ces trois versions de la production du savoir que l'Institut met en rapport – spécialisée, internationale, scientifique – permet de visualiser une de ses spécificités en tant que terrain de production de l'enfance dans la région. En ce sens, cette problématisation permet aussi de mesurer le potentiel de l'Institut comme espace privilégié pour comprendre les modes dont le savoir scientifique a été conçu dans la construction des problèmes sociaux. La tension historique propre de l'Institut – entre son rôle d'avant-garde dans la définition des problèmes liés à l'enfance et sa place en tant qu'organisme technique du système interaméricain – configure un terrain d'analyses fécond pour comprendre les versions et variations entre la science et la politique, toujours dans le domaine de l'enfance.

## ***La matérialité des échanges dans un circuit spécialisé de protection de l'enfance***

Le domaine de la protection de l'enfance a toujours permis de promouvoir la coopération internationale et a conformé indéniablement un espace acceptable et souhaitable de collaboration entre les États. Malgré cela, son apparition et sa stabilisation en Amérique n'a pas généré des réactions spontanées au-delà des bonnes intentions. Ainsi, il fallait non seulement promouvoir une préoccupation sociale pour l'enfance, mais aussi montrer de manière concrète que les processus de transnationalisation de la connaissance étaient viables, qu'ils avaient effectivement lieu et qu'ils faisaient appel à un engagement clair des acteurs.

Pour cela, il était absolument nécessaire de compter sur une stabilité économique et représentative, ce qui ne fut pas toujours le cas de l'Institut pendant les années que nous étudions. Pour cette raison, et dès sa fondation, l'Institut a cherché à former des liens de coopération avec le Système Interaméricain. Les langages et les intérêts des deux organismes étaient proches. Tous deux s'inscrivaient directement dans une tradition qui cherchait à rassembler, systématiser et diffuser des informations dans la région, à promouvoir la création d'instances spécialisées, et à former des dialogues et des connaissances réciproques. En effet, le Système Interaméricain a voulu associer à ses capacités d'action cet organisme spécialisé dans un domaine de la réalité sociale qui ne faisait pas encore partie de sa spécialisation – c'était déjà le cas de la santé, des femmes, des indigènes ou de l'agriculture. En même temps, l'Institut a été attiré par les moyens de communication et les financements éventuels que pouvait lui fournir le Système Interaméricain.

Notre étude nous permet d'observer l'articulation de ces échanges dans une trame détaillée et quotidienne de micro-pratiques, qui ont transformé chaque décision, chaque objectif, chaque accord, chaque programme en une stratégie de légitimation de la coopération entre les deux organismes. En observant de près ces échanges, nous constatons que l'Institut n'a pas opéré comme une entité abstraite : il a constitué plutôt un dispositif bien ancré dans une série de stratégies qui ont matérialisé son existence. Parmi ces stratégies, nous avons identifié deux mécanismes spécifiques.

D'une part, des *mécanismes d'identification*, qui ont englobé les efforts pour générer un mouvement cohérent entre le système régional et l'Institut. Ces deux organismes ont partagé des formes discursives, des projets, des visions, des croyances et des métaphores qui ont nourri les manières de comprendre l'action institutionnelle, et qui ont aussi participé du cadre de définition de l'enfance pauvre et des familles. D'autre part, cet *imaginaire interaméricain*, partagé par les deux organismes, a été canalisé grâce à des *mécanismes de ramification*, qui ont permis sa diffusion et sa présence au sein des contextes locaux de la région. Ramifications qui pouvaient prendre la forme de publication de bulletins, d'organisation de congrès ou de divers types de « missions » que l'Institut a assumé en tant qu'organisme technique. Elles répondent à l'objectif de donner vie à un réseau de circulation de pratiques et de représentations constitutives du Système Interaméricain, qui devaient s'introduire dans les imaginaires politiques des États américains pour opérer de manière interne et, donc, avoir des effets dans la définition de modèles spécifiques de protection de l'enfance.

En fin, l'Institut est le produit et l'instrument des processus d'expansion du système interaméricain au cours du XX<sup>e</sup> siècle dans la région.

### ***Les temporalités de l'enfance américaine***

Les idéaux de progrès et de développement – problématisés dans les diverses manifestations de transnationalisation de la connaissance dans la région et matérialisés par le système interaméricain – ont reproduit une série d'idées orientées par un modèle de changement formulé unidirectionnellement (dans un mouvement ascendant). Étant donné que l'enfance constitue la principale préoccupation de l'Institut, ce mandat est resté associé à l'idée que les enfants sont un outil central pour les transformations sociales – ils ont été perçus comme « le futur » de la région. En considérant ainsi l'enfance comme quelque chose de *germinal*, *malléable*, *perfectionnable*, comme une « feuille blanche » qu'il fallait introduire dans la société en suivant certains paramètres, la préoccupation sociale pour le bien-être de l'enfance – autrement dit, le désir que les enfants atteignent un certain développement physique et moral, et que leur protection ne soit pas une charge pesante pour

l'État – impliquait dans l'immédiat le passage d'un temps à un autre, du présent vers le futur.

Nos conclusions nous permettent d'établir que la construction de l'enfance comme problème social à partir de cette approche se joue dans cette double temporalité (présent et futur), et ceci en deux sens possibles.

En premier lieu, nous pouvons considérer que, au centre même de cette tension temporelle, l'enfance se voit attribuer un rôle prospectif pour les projets nationaux, ainsi qu'une fonction stratégique pour la modernisation régionale. Ainsi, les stratégies de protection et de socialisation de l'enfance que nous reconnaissons dans les pages du Bulletin sont justifiées en les présentant comme une projection du présent vers le futur. Les enfants en sont l'objet, et on attend d'eux un développement *souhaitable* ou *tolérable*. La double temporalité devient évidente si nous considérons que ces stratégies ont visé non seulement à la constitution de « bons citoyens » dans le futur, mais qu'elles ont aussi fonctionné comme une régulation morale et matérielle des familles de classes populaires dans le présent, créant des rôles et déterminant des responsabilités. En ce sens, nous affirmons que les effets de ces stratégies sont non seulement visibles dans le futur, mais qu'elles émergent avec une force équivalente dans le présent, au travers de leurs effets dans la famille. De manière spécifique, ces mécanismes participent de la régulation morale des comportements, et de la délimitation de la responsabilité individuelle au moment de définir l'image d'une « bonne mère » ou d'un « père responsable ». Ces définitions émergent de l'entrecroisement de différents discours, conservateurs et progressistes, qui tous les deux considèrent nécessaire la moralisation et l'entraînement des secteurs populaires. Le but est que ces secteurs puissent socialiser leurs membres les plus jeunes, générant des *conditions souhaitables d'amour et de travail* – c'est-à-dire, en formant une conscience sociale du fait de reproduire des familles légitimes, saines et autonomes. De plus, il est important de souligner que l'imaginaire familiariste qui prédomine dans l'Institut a contribué aux processus de naturalisation de la famille nucléaire en tant qu'une pièce stratégique et nécessaire pour générer des systèmes d'ordre social. En considérant que la famille est une catégorie socialement construite, ce travail offre alors de nouvelles pistes pour connaître et comprendre les divers exercices de

codification qui ont participé des processus d'institutionnalisation dans la région.

En deuxième lieu, si nous considérons à nouveau la perméabilité des idéaux de progrès et de développement dans un système de croyances, qui situe la préoccupation sociale pour l'enfance non seulement comme un idéal, mais aussi comme un élément nécessaire pour atteindre le développement, nous constatons que les *enfances dans le besoin de droit* que nous avons connu défient la temporalité de « l'enfance moderne », en montrant qu'elles ne suivent pas forcément des étapes successives ascendantes, comme l'annoncent ces idéaux. Autrement dit, nous pouvons comprendre que les expériences des enfants d'Amérique latine caractérisées dans le Bulletin comme « non-modernes » ne demeurent pas dans une idéologie « traditionnelle » ou liées à des pratiques qu'il faut « dépasser » : au contraire, la modernisation en général perpétue des formes d'enfance qui ne sont pas vraiment proches de celles qu'on appelle « modernes ». Nous adhérons ainsi à la conclusion proposée par Nara Milanich: ce qui est moderne n'est pas ce qui est développé, mais ce qui est inégal. Les *enfances qui ont besoin d'une protection* persistent malgré les efforts pour les transformer. Elles sont de plus reproduites et réinventées comme une partie de l'expérience « moderne » en Amérique latine.

En ce sens, les documents étudiés nous ont permis d'affirmer que, dans le réseau de l'Institut, il était plus convaincant de se prononcer sur les *enfances qui ont besoin d'une protection* – qui, pour des raisons techniques, agissent au sein d'une dimension pratique – que de se prononcer sur les absences qui les (re)produisent (agissent au sein d'une dimension politique). Ce parcours permet de montrer que cette *présence* est réglementée, contrôlée, gérée, alors que l'*absence* est dissimulée, niée.

### ***Notre présent : quelques éléments pour interroger le régime de droits de l'enfance***

Nous avons assumé les problématiques actuelles autour des droits de l'enfant comme une sédimentation contemporaine d'une série de processus qui ont problématisé la protection de l'enfance dans le long terme. Nous sommes parti

de l'idée que les formes que prend la rhétorique des droits à partir de la Convention sont le résultat de ces processus. Un nombre varié d'acteurs et d'institutions y ont cherché à définir ce que l'on pourrait définir comme une *enfance souhaitable* à différents moments historiques. Repenser ces prémices, à la lumière des *processus de constitution réciproque* (du réseau englobé par l'Institut et des idéaux de progrès et de développement), nous fournit de nouveaux outils pour questionner des éléments centraux de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et le régime qu'elle a initié :

1. Différentes lectures critiques par rapport à la Convention argumentent qu'elle *introduit* une prétention d'occidentalisation de l'enfant. À ce sujet, cette thèse permet de problématiser deux faits :

Premièrement, que cette prétention occidentaliste est soutenue par une série de processus qui puisent leurs racines dans des débats inaugurés aux débuts du XX<sup>e</sup> siècle en Amérique latine, et que donc la Convention l'a actualisé, et non pas introduite. Cette responsabilisation des *pays du Sud*, selon laquelle ils n'assurent pas les standards internationaux établis par la Convention – et nous savons que, dans ce cas, « international » équivaut à « occidental » –, n'est pas propre à la Convention. Elle institutionnalise plutôt une distribution internationale des responsabilités sociales qui, d'après nos recherches, dépasse l'explication selon laquelle la globalisation a imposé des modèles *occidentalo-centriques*. D'autre part, de notre point de vue, cette distribution n'a pas été déterminée par un abandon des modèles de développement socio-économiques dans la région. Au contraire : une présence excessive de l'idéologie de ces modèles a peut-être déterminé la possibilité de problématiser l'enfance dans la région avant la Convention – elle fut ensuite prolongée par le modèle technocratisé que nous connaissons aujourd'hui.

Deuxièmement, cette prétention occidentaliste n'a pas eu un effet de cause, car ses idéaux ne sont pas transmis de manière unidirectionnelle à l'Amérique latine. Cette prétention s'est installée plutôt comme une projection et apporta une restructuration des représentations et des pratiques, mais elle n'a pas produit dans la région des « enfances occidentales ». Comme nous l'avons vu, les acteurs du réseau englobé par l'Institut ont progressivement adopté comme idéaux une multiplicité de normes occidentalisées, mais leur réception

n'a pas produit une transformation linéaire des représentations et des pratiques régionales. Elle a plutôt produit des formes pleinement américaines de l'enfance moderne.

2. L'introduction d'une « perspective intégrale » est une des principales nouveautés nées du régime instauré par la Convention. Il est donc intéressant de contraster la version contemporaine de cette intégralité avec celle que nous pouvons reconnaître dans les pratiques et les représentations englobées par l'Institut. Car, comme nous l'avons vu, la « perspective intégrale » fut incluse parmi les objectifs de l'Institut avant même sa fondation, émergeant à différents moments dans des tensions différentes, selon les objectifs de progrès et de développement spécifiques à chaque contexte.

En premier lieu, l'approche idéal-scientifiste qui s'imposa dans l'Institut a eu notamment comme résultat que l'enfance soit compartimentée et fragmentée dans différentes dimensions considérées constitutives : physique et biologique, cognitive, émotionnelle, de valeurs et de morale, psychologique. L'« intégralité » impliqua une conjonction de sciences – c'est-à-dire, que quoi qu'il existe à chaque période des disciplines dominatrices, elles doivent forcément dialoguer entre elles pour intégrer ces dimensions analytiquement compartimentées.

En deuxième lieu, les efforts pour professionnaliser la présence de l'État dans le domaine de l'enfance et de la famille a généré une prolifération massive d'institutions spécialisées dans la région. Il s'agissait d'établissements qui avaient un rapport direct avec des enfants et les familles – Auberges, Hospices, Foyers, Refuges, Réfectoires, Centres de Maternité, Colonies, parmi d'autres –, mais aussi d'organismes bureaucratiques et administratifs – Ministères, Conseils, Défenses judiciaires –, ou d'entités scientifiques – Sociétés, Revues, Instituts, Universités. Dans ce cas, l'« intégralité » fait référence aux possibilités de coordination des divers services et institutions, en faisant appel au besoin de rationaliser les efforts et de soutenir un contrôle centralisé des pratiques.

En troisième lieu, et en particulier à partir des années 1960, l'« intégralité » a correspondu à l'importance accordée à l'articulation du développement économique avec le développement social, dans l'idée qu'une « politique

intégrale » de protection de l'enfant devait nécessairement conjuguer ces deux éléments. Cela répond à l'émergence de la préoccupation pour les « standards de vie » et les seuils de pauvreté, selon lesquels le développement dépend de la préparation et la disposition des familles.

En quatrième lieu, et surtout dans la dernière période que nous avons étudié, la notion d'« intégralité » a été utilisée pour définir des enfants comme des unités bio-psycho-sociales, c'est-à-dire, pour souligner que leur bien-être est un « processus » et non pas un « état », dont l'exercice dépend d'une responsabilité individuelle – développée en famille et inculquée à chaque enfant. Il faut articuler des efforts privés pour apprendre à identifier les variables propres d'un état harmonique, ainsi que les facteurs de bien-être de manière quotidienne, constante et continue.

Ceci étant dit, nous considérons que l'appel à aborder la protection de l'enfance à partir d'une « approche intégrale » fait partie du langage de protection de l'enfance en Amérique depuis le début du siècle avec de nombreuses acceptions. Au-delà de cette constatation, la Convention apporta une nouveauté : il s'agit d'une nouvelle approche de droit, en considérant l'*intégralité* dans la perspective des débuts du sujet de droit, de l'indissociabilité des droits et de l'obligation étatique de les assurer.

3. Page après page du Bulletin de l'Institut, l'enfance est comprise comme futur, projection, germe, avenir. Métaphore de l'utopie, l'enfance est, finalement, un objet inachevé. Il est moins un objet de compassion ou de répression qu'un objet de transformation. Parallèlement, il est toujours malléable : filles et garçons, éternels projets de société, ne sont jamais considérés comme une partie de la société elle-même. Finalement, l'enfance est traitée comme un espace vide, en attente à être rempli.

Devant cette séquence, une question : comment pourrait-il, un document juridique comme la Convention des Droits de l'Enfant, avoir la puissance suffisante pour désarticuler des pratiques et des imaginaires sociaux, enracinés avec autant de force, comme ceux que nous avons connu au long de ces pages ? En guise de réponse : même si la Convention a touchée les imaginaires sociaux sur l'enfance, l'intégralité de leurs principes reste loin d'avoir l'impact transformateur promis. Cela est une évidence si on considère

la persistance des stéréotypes que nous avons trouvé dans cette période de longue durée, et qui reviennent, insistants, dans l'actualité. Ainsi, notre problématisation historique du présent se veut un outil fructueux pour repenser et redécouvrir nos pratiques contemporaines. Nous envisageons des longs processus et ils se construisent quotidiennement