

En *De la desjudicialización a la refundación de los derechos*. (Argentina):
TeseoPress Design.

Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia.

Franco Patiño, Sandra, Medan, Marina, García Cejudo,
Carolina, Paz Landeira, Florencia y Llobet, Valeria.

Cita:

Franco Patiño, Sandra, Medan, Marina, García Cejudo, Carolina, Paz Landeira, Florencia y Llobet, Valeria (2019). *Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia*. En *De la desjudicialización a la refundación de los derechos*. (Argentina): TeseoPress Design.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/florencia.paz.landeira/13>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pa6z/oyQ>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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

Teseo ().

DE LA DESJUDICIALIZACIÓN A LA REFUNDACIÓN DE LOS DERECHOS. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015).

Llobet, Valeria y Carla Villalta.

Cita:

Llobet, Valeria y Carla Villalta (2019). *DE LA DESJUDICIALIZACIÓN A LA REFUNDACIÓN DE LOS DERECHOS. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. : Teseo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/173>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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

**DE LA DESJUDICIALIZACIÓN
A LA REFUNDACIÓN DE LOS DERECHOS**

DE LA DESJUDICIALIZACIÓN A LA REFUNDACIÓN DE LOS DERECHOS

Transformaciones en las disputas
por los derechos de los niños
y las niñas (2005-2015)

Valeria LLobet
Carla Villalta
(coordinadoras)



Llobet, Valeria Silvana

De la desjudicialización a la refundación de los derechos: transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015) / Valeria Llobet; Carla Villalta. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Valeria Llobet, 2019.

Libro digital, DOC – (Antropología y Derechos Humanos / Tiscornia, Sofía)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-86-2707-6

I. Derechos del Niño. 2. Protección a la Infancia. I. Villalta, Carla
II. Título

CDD 346.0135

ISBN: 9789878627076

Edición: Fira Chmiel y Sandra Franco Patiño

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Índice

Introducción	11
<i>Valeria Llobet y Carla Villalta</i>	
Primera parte. Transformaciones institucionales	25
La construcción del sistema de protección de derechos a nivel nacional.....	27
<i>Carla Villalta y Valeria Llobet</i>	
Transformaciones normativas e institucionales en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: General San Martín y Morón.....	61
<i>Gabriela Magistris y Ana Cecilia Gaitán</i>	
La construcción de las “autoridades de protección de la niñez” en los Estados provinciales. El caso de Jujuy.....	97
<i>Valeria Llobet e Inés González de Prada</i>	
De plazos y medidas. Repercusiones en el sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes santafesino.....	133
<i>Silvina Fernández</i>	
San Juan y Mendoza a comienzos de la década de 2010. Un momento de expansión de la implementación de la Ley 26061	167
<i>Carla Villalta y Valeria Llobet</i>	

Segunda parte. Actores, prácticas, moralidades y sensibilidades..... 211

Entre lo ideal y lo posible. Condiciones laborales e interpretaciones de derechos de los agentes estatales en el campo de la infancia..... 213

Sandra Franco Patiño y Carolina García Cejudo

Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia 253

Sandra Franco Patiño, Marina Medan, Carolina García Cejudo, Florencia Paz Landeira y Valeria Llobet

Ni claros, ni naturales. Discursos sobre el “bienestar infantil” en agentes institucionales en dos municipios del conurbano bonaerense..... 287

Ana Cecilia y Gabriela Magistris

El Estado local y el territorio. Aspiraciones de cercanía y transformaciones en la institucionalidad de los sistemas de protección y promoción de niños y jóvenes 311

Marina Medan, Ana Cecilia Gaitán y Valeria Llobet

Devoluciones, abandonos y demoras. La administración estatal de la infancia y la productividad de las emociones 349

Valeria Llobet y Carla Villalta

Tercera parte. Innovaciones institucionales en justicia penal y acogimiento familiar 377

Justicia juvenil restaurativa. Los diversos usos de las medidas alternativas al proceso penal en la Argentina.... 379

Carla Villalta y Valeria Llobet

Entre inercias burocráticas y evaluaciones sobre las familias. Adolescentes privados de libertad en Buenos Aires	407
<i>Marina Medan, Carla Villalta y Valeria Llobet</i>	
Transformaciones, innovaciones y tensiones en la justicia penal juvenil	445
<i>Marina Medan y Florencia Graziano</i>	
¿Quién y cómo cuida a los niños y las niñas?. Disputas sobre la instalación del acogimiento familiar como política pública en la Argentina.....	479
<i>Carla Villalta, Soledad Rojas Novoa y Soledad Gesteira</i>	
Referencias	517

Introducción

VALERIA LLOBET Y CARLA VILLALTA

La infancia, en tanto sujeto potencial y aspiración de porvenir, ha sido históricamente configurada como un territorio de contienda política (Carli, 2002). Un territorio en el cual proyectos de nación han sido disputados, y en el cual las definiciones de la modernidad latinoamericana cobraron cuerpo (Milanich, 2001). Por ello, el análisis de las modalidades de tratamiento estatal de la infancia permite reflexionar sobre los modos de procesamiento de diferentes conflictos y transformaciones. Este libro aborda una de esas modalidades, desde el punto de mira aportado por el caso argentino: la institucionalización de los derechos de niños y niñas en el estado nacional y local, y sus consecuencias en transformaciones jurídico-burocráticas y sociales.

El “paradigma de derechos de la infancia” se extendió e institucionalizó a comienzos de la década de 1990 en América Latina en el contexto post-dictatorial. Muchos de los más relevantes activistas y actores de la lucha por los derechos humanos bajo los gobiernos dictatoriales convergieron en el campo de derechos de la infancia, a partir de su inserción laboral en organismos internacionales y/o públicos, a través de actividades de asesoramiento en materia de reforma institucional y legislativa, y de la promoción de debates localmente sobre cuestiones que también se estaban debatiendo en otras regiones del mundo (Fonseca, 2004; Pupavac, 2001; Grinberg, 2014). Ese período también fue el de la implementación del Consenso de Washington. Un contexto marcado por la expansión de la pobreza, la desigualdad y la exclusión de grandes sectores de las nuevas generaciones, en el que tanto se reformó el estado cuanto se modificaron los criterios de organización del bienestar.

Esta complejidad, y aparente paradoja, en el campo de debate sobre los derechos humanos como instrumentos para la consecución de la justicia social y la resolución de conflictos políticos ha sido señalada por diversos autores. Es una posición consolidada la que afirma que a partir de la década de 1990 el lenguaje de los derechos humanos ha provisto una narrativa global que reenmarca el conflicto político, especialmente al ofrecer una plataforma para legitimar ideas de justicia social y críticas a las desigualdades sociales que fueron ferozmente cuestionadas de la mano del cuestionamiento al Estado de Bienestar y como consecuencia de la caída de los gobiernos socialistas de Europa del Este. Otra línea de trabajo de gran relevancia considera que la incorporación del discurso de derechos en renovados modos de gobierno de los niños y las familias –especialmente las pobres– ilumina de modo privilegiado las racionalidades, discursos y epistemes que organizan los dispositivos de gobierno, creación y regulación de tales poblaciones. Así, se considera que la incorporación del marco de derechos humanos no sólo produce nuevas subjetividades, sino también al ser usado por diversas organizaciones burocráticas produce nuevos objetos y categorías de intervención y contribuye a redefinir los conflictos sociales y las necesidades legítimas. Otra línea de trabajo señala como rasgo distintivo y determinante el carácter occidentalocéntrico y globalizado del discurso de derechos. Así, mientras algunos autores enfatizan que este discurso es una suerte de neocolonialismo en el que se expresan con un nuevo ropaje las ansias “civilizatorias” y las asimetrías norte-sur (Pupavac, 2001; Gadda, 2008); otros analizan cómo ese lenguaje es traducido e incorporado en los contextos locales de implementación y, al hacerlo, los actores producen transformaciones y tensionan los argumentos construidos en el nivel global y en un plano macro (Merry, 2003).

Desde los estudios de políticas sociales, los modos de incorporación de los derechos humanos permiten revisar la incidencia de los regímenes de bienestar en la desigualdad

social. Parafraseando la pregunta de Maxine Molyneux (2007), podríamos inquirir si el estado es un aliado para el logro de la justicia y la equidad para todxs lxs niñxs o bien si en sus intervenciones solo predomina su faceta de control y reproducción de las desigualdades sociales. La literatura especializada señala que en Latinoamérica la institucionalización del enfoque de derechos se consolida en la primera década del siglo XXI, luego del proceso de “neoliberalización” de la década de 1990. Este proceso tomó cuerpo en un contexto político en el que es posible identificar diversas formas de experimentación en políticas sociales que rompieron con las precedentes nociones minimalistas de redes de contención, pero que no necesariamente implicaron un retorno a los esquemas de protección social de post guerra (Cortes, 2009; Barrientos, Gideon y Molyneux, 2008; Porter y Craig, 2004; Draibe y Riesco, 2009). Este giro tuvo como característica principal, según estos autores, el haber colocado al “niño” como el núcleo articulador de los nuevos programas de combate a la pobreza e inclusión social para el futuro. Esto es, la reorganización de las políticas sociales en América Latina y en países como Gran Bretaña, se articuló en torno de la transmisión intergeneracional de la pobreza y desde allí enfocaron en la infancia como sujeto privilegiado del bienestar y desarrollo humano. En este movimiento, denominado post-neoliberal (Lind, 2011; Macdonald y Ruckert, 2009) o de liberalismo inclusivo (Porter y Craig, 2004), se resituó a la “pobreza infantil” como el problema central en la agenda institucional a partir de conceptualizar a ésta en tanto vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En otras palabras, este giro colocó al “niño” en el centro de los problemas de la gubernamentalidad, la protección social y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Desde otras tradiciones estatales y teóricas, se ha señalado que esta imbricación y redefinición de la protección (denominada para el contexto anglosajón de “estado social activo”) en realidad tiene efectos restrictivos y/o instrumentales sobre las concepciones

de derechos de niños, niñas y adolescentes (Lister, 2002, 2008; Dobrowolsky y Lister, 2004; Hendrick, 2002). Asimismo, en el contexto latinoamericano y en el marco de una perspectiva feminista, algunos estudios se han enfocado en la potencial restricción de derechos de las mujeres que tendrían estas formas de organizar la provisión del bienestar centradas en definiciones sobre la pobreza infantil (Molyneux, 2008 y 2007; Tabbush, 2009, 2010).

Ahora bien, este libro, antes que aportar a los debates que sobre estos tópicos se dan en la ciencia política y las relaciones internacionales, opta por una mirada que analiza el entramado de actores, moralidades y culturas institucionales como dimensiones explicativas y que procura dar cuenta de las singularidades y valores locales que permearon y dieron forma a los procesos de institucionalización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país. En particular, exploramos la idea de un pasaje de “lo técnico a lo político” en el campo de la niñez durante el período kirchnerista (2003-2015), para analizar la diferente significación que los derechos tuvieron y las distintas disputas que se desplegaron en torno a las interpretaciones sobre la protección, los niños y niñas, la familia y el papel del estado.

Varias son las dimensiones en las que tal transformación se expresó. Por un lado, y en consonancia con la lectura global de la sociedad, la economía y el estado históricamente propiciada por la gestión kirchnerista (2003-2015), se buscó revalorizar y fortalecer el papel del Estado en los procesos de inclusión y de consecución de la justicia social como meta prioritaria. A su vez, la incorporación de los derechos humanos como narrativa privilegiada para la interpretación de los problemas sociales y como herramienta de política pública, propició una agenda amplia y transversal que permitió que diversos tópicos se interconecten y su relevancia se reorganice. Apropiaciones locales del “enfoque de derechos” propiciado por organismos internacionales como el PNUD se dieron en un marco propicio

internacional y regional de fuerte crítica al neoliberalismo extremo de otros organismos como el FMI y el BM. Finalmente, una estrategia de gobernanza y una perspectiva ideológica en la que se privilegió la incorporación de actores cuyo papel, en los gobiernos precedentes, había sido de impugnación o conflicto, tales como muchos organismos de derechos humanos y movimientos sociales. En efecto, si durante la década de 1990, en términos generales, la mayoría de los actores más relevantes del campo provenían del activismo en derechos humanos (Grinberg, 2014), durante la primera década del siglo XXI también se sumaron los movimientos populares de base que aportaron cuadros a las áreas sociales del estado (Perelmiter, 2012), a la vez que cuadros “técnicos militantes”. Estos nuevos actores, en consonancia con las narrativas dominantes, ubicaron las batallas centrales por la consecución de los derechos de niños y niñas en el debate cultural y en la disputa política con los remanentes de lo que definían como un sistema burocrático, de un sesgo juridizante en la interpretación de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de poco contacto con los “problemas reales” que acontecían en el “territorio”.

Ello vincula también con discusiones teóricas que exceden el campo de las políticas de niñez y que buscan iluminar el desplazamiento y los límites y alcances de los debates que caracterizaron la década. En efecto, diversas oposiciones dicotómicas organizaron la acción de la gestión kirchnerista (2003-2015), y establecieron preferencias ideológicas por algunos modelos de acción por sobre otros: territorio vs. políticas de gabinete; federalismo vs. centralismo; políticas sociales envasadas vs. políticas gestadas en territorio desde los propios beneficiarios; las ONG’s típicas de la década de 1990 vs. las organizaciones sociales y territoriales, conforman las más salientes dicotomías. Consecuentemente, ello permite dar cuenta de las resignificaciones que sufrieron algunas de las nociones y conceptos que desde la década del noventa organizaron el campo, pero que durante el siglo XXI tomaron otros sentidos (por

ejemplo “descentralización”, “corresponsabilidad”, “desjudicialización de la pobreza”, “los expertos”, etc.). Así, por ejemplo, si la descentralización fue cuestionada durante la década de 1990 como forma de desfinanciación y desresponsabilización en las políticas sociales, su asociación con la emergente noción de corresponsabilidad la acercó a otros sentidos más vinculados con la participación de los actores relevantes y la cercanía con los destinatarios.

El referido pasaje también se verifica en el plano legislativo e institucional. De hecho, en nuestro país, el campo de las políticas para la protección de la infancia experimentó transformaciones específicas, desde la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en la Constitución Nacional en 1994, hasta la reforma del Código Civil, pasando por la sanción en el año 2005 de la ley 26.061 que derogó la antigua ley de Patronato de Menores (aquella que en 1919 consagró la facultad de la tutela estatal para el caso de niños en “situación de abandono moral y/o material”). El presente libro aborda este proceso específico, que promovió una reconfiguración institucional, así como obligó a rediseñar los circuitos jurídico-administrativos relativos a la protección de la infancia. Esta normativa privó al Poder Judicial de una serie de prerrogativas y estipuló nuevas facultades para los organismos administrativos denominados de “protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes”. A su vez, al diseñar un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que debía conformarse por “todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, en el ámbito nacional, provincial y municipal” (art. 32, Ley 26.061), otorgó centralidad a la transversalidad e integralidad en el diseño e implementación de las políticas específicas del área. Para quienes propiciaron su sanción, la normativa constituyó un triunfo y su implementación abrió desafíos vinculados con la sustracción de la esfera judicial de una serie de situaciones y conflictos que, al estar

muchas veces originados en carencias socio-económicas, habían dado lugar a lo que activistas y organismos de defensa de los derechos de los niños denunciaron como “judicialización de la pobreza” (Villalta, 2010). Se abrió con ello una etapa de transición que, desde nuestro punto de vista, resulta particularmente fértil para el análisis por cuanto en estos rediseños y reacomodamientos se observa claramente cómo distintas visiones sobre la infancia, su protección y sus derechos son disputadas, contestadas y confrontadas. Por ello, en este libro se analiza esta etapa de transición y se indagan las formas concretas que adquiere el enfoque basado en la promoción y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en diferentes contextos regionales y locales, y en torno a temáticas específicas, a la vez que explora los modos concretos en que se constituye un “sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes”. Para ello, partimos de la idea de que los procesos de discusión, sanción e implementación de transformaciones normativas pueden ser un foco privilegiado para comprender transformaciones, pero también usos consuetudinarios y valores locales, en tanto en ellos se discute y rediseña la institucionalidad estatal como la propia definición de estado. Además, consideramos que para comprender estos procesos es preciso dar cuenta y visibilizar culturas e historias institucionales, a la vez que los contextos sociales de posibilidad que dotan de sentido, y amplifican o constriñen las orientaciones y alcances de las transformaciones jurídico-burocráticas y de prácticas institucionales.

La conformación de un “sistema de protección” implica no sólo un reordenamiento institucional sino también un proceso de producción de una esfera nacional para el desarrollo de las políticas e instituciones de infancia y una guía para las prácticas de protección. El “sistema de protección” es así entendido como un entramado de actores que se despliega y, en buena medida, reordena el “campo de la infancia”, al que así conceptualizamos utilizando la conocida y fructífera definición de Pierre Bourdieu (1998) para pensar

específicas redes de relaciones de fuerza, intereses, saberes y actores. Las transformaciones que tienen lugar en tal campo burocrático se vinculan con la institucionalización de leyes y procedimientos, pero se dan en el marco de conflictos y disputas por la legitimidad de los actores, por facultades y atribuciones, por intereses y esquemas de poder, y tienen lugar a partir de la confrontación de distintas perspectivas que disputan para ser institucionalizadas como las interpretaciones adecuadas a la protección de la infancia. En efecto, las agencias estatales son actores políticos y constituyen un terreno de lucha. Por lo mismo, tales agencias (estructuras, procesos, campos de acción) están altamente generizadas y despliegan preceptos morales, dimensiones que en el campo de infancia se muestran de manera especialmente potente. En tal sentido, el “sistema de protección” constituye una herramienta capaz de incidir en los modos de organización de la autoridad familiar sobre los niños y niñas, complementaria de las políticas de protección social.

La década de 2000 culmina con la sanción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009. Como instrumento de acción social en el marco de la institucionalización del sistema de protección de derechos, la AUH fue objeto de transformaciones interpretativas que variaron según el lugar que se otorgara a las necesidades económicas en la determinación de las fallas en los procesos de cuidado parental y/o familiar, nominadas como “vulneración de derechos”, así como al papel del dinero en tal proceso. En efecto, la implementación de la AUH promovió o bien visibilizó una serie de tensiones y reactualizó juicios morales basados en arraigados prejuicios sobre los sectores populares que permeaban incluso las prácticas de muchos de los agentes del sistema de protección integral de derechos. De este modo, si para muchos actores la AUH fue interpretada como la culminación de un proceso de incorporación de demandas y de expansión del enfoque de derechos como marco interpretativo de los problemas sociales, para otros actores configuró una suerte de “premio” a la

irresponsabilidad y a la falta moral de los sectores populares, y así, por ejemplo, los deseos de revinculación expresados por las madres de NNyA que habían sido separados de su familia comenzaron a ser leídos desde la lente del aprovechamiento y el interés por el cobro de la AUH. Por otra parte, y paradójicamente, para las y los agentes de los sistemas de protección cuando las fallas en el cuidado infantil eran entendidas como “causadas” por la pobreza, el hecho de que persistieran las dificultades para cuidar pese a percibir la AUH justificaba la toma inmediata de medidas de protección excepcional de derechos y validaba la sanción moral contra madres irresponsables. El tratamiento de la AUH como un recurso privilegiado en la protección de los derechos contribuyó así a convalidar, en muchas circunstancias, lecturas sobre el cuidado que perpetuaban perspectivas altamente generizadas y moralistas, al mismo tiempo que constituía un “piso de bienestar” básico para aquellas familias que alcanzaban los requisitos para ser incorporadas a la prestación. Sin embargo, es preciso reconocer que si por el Sistema de Protección de Derechos pasa una proporción limitada de niños y niñas, especialmente aquellos en situación de pobreza, la AUH alcanzó en sus primeros años de implantación a casi 4 millones de niños.

Los debates a que adscribe este libro procuran, entonces, avanzar desde una tradición de estudios que se concentró en las formas de control social de la acción estatal sobre la infancia –delimitando el campo como coincidente con las “políticas de la minoridad”–, para problematizar también las formas de regulación estatal sobre los niños, niñas y adolescentes (y sus familias) incorporadas en la organización del bienestar, y los significados que alcanzan sus derechos en tales arreglos. A tal efecto, resulta imprescindible ejercitar una perspectiva analítica que contribuya a la desnaturalización y des-homogeneización tanto del “Estado” cuanto de los “derechos”, y que permita explorar los conglomerados de significaciones que se encuentran en disputa respecto de la protección de la infancia. Tal vinculación es

necesaria dado que el análisis del conjunto de instituciones y prácticas que tradicionalmente ha sido visualizado como la “tutela estatal” de la infancia pobre ha sido abordado casi exclusivamente desde el punto de vista de la institucionalización de la normativa de derechos humanos y desde la perspectiva del gobierno de la infancia. En efecto, en buena parte de la literatura existente se ha escindido el “campo de la minoridad” de las formas generales en que el estado regula y organiza la protección de la infancia, que incluyen definiciones sobre las necesidades y derechos de la infancia que pueden entrar en tensión con las instituciones anteriormente descritas.

El libro busca, en suma, aportar a debates que, partiendo del análisis de la institucionalización del discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes, enfocan en la modificación y las persistencias en las capacidades estatales y en la ampliación, recorte o resignificación de los derechos en temas específicos. Para ello, el libro se estructura en tres partes, la primera abocada a presentar las transformaciones en la institucionalidad y la normativa de los sistemas de protección de derechos, a nivel nacional y en casos provinciales (Jujuy, Santa Fe, San Juan y Mendoza) así como en dos localidades del conurbano bonaerense. En la segunda parte, los cinco capítulos presentan aspectos de las culturas y prácticas institucionales, la trama de actores, las sensibilidades y moralidades que concretan la protección de derechos de niños y niñas. En el capítulo inicial, Franco y García Cejudo analizan el modo con el que agentes estatales del municipio estudiado (PBA) construyen las interpretaciones de sí mismos como colaboradores y responsables para hacer efectiva la protección y garantía de derechos de niño/as y jóvenes. Se dirige así la mirada hacia las condiciones laborales e institucionales en la que los agentes se desempeñan, así como a las formas con las que negocian o disputan los modos de interpretar la protección de los derechos de niños y niñas. Seguidamente, se indaga en los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de NNyA como

órganos de participación territorial en el ámbito local. Se analiza su papel en los procesos de institucionalización del paradigma de derechos de la infancia y en la reconfiguración de sentidos sobre el bienestar infantil y las prácticas de intervención, a partir de un caso de estudio en el conurbano bonaerense y de la experiencia de la Red de Consejos de la Provincia de Buenos Aires. El tercer capítulo de la segunda parte procura analizar las resignificaciones y tensiones en torno a la noción de “bienestar” de los/as niños/as encontradas durante la exploración cualitativa en la institucionalización del Sistema de Protección Integral de Derechos en dos municipios del conurbano bonaerense. Para las autoras, visibilizar dichas resignificaciones ha permitido desnaturalizar las formas de intervención “legítimas” del Estado, a la vez que, iluminar cómo las prácticas empleadas para la protección de los derechos de los/as niños/as son producto de las interpretaciones de los/as propios/as agentes estatales. En el capítulo siguiente, Medan, Gaitán y Llobet abordan la articulación entre el territorio y políticas sociales, enfocando en las políticas de promoción y protección de derechos de niños/as y jóvenes. El argumento que sostenemos es que en las “oficinas territoriales” del Estado se redefine la política social, y por ello, es significativo el análisis de sentidos y prácticas de los actores. La redefinición es tanto en relación a la propia institucionalidad, como en el vínculo hacia los/as destinatarios. La lógica burocrática se ve modificada por los sentidos y las relaciones y prácticas sociales de los actores del “territorio” (entre quienes no solo están los habitantes de los barrios sino los propios agentes estatales). Además, discutimos el carácter presuntamente homogéneo de la territorialización del Sistema de promoción y protección de derechos al encontrar diferencias significativas entre los modos en que los distintos dispositivos del sistema interactúan con “el territorio”. El último capítulo de la segunda parte aborda las economías afectivas en los procesos de devolución de niños en guarda preadoptiva, las demoras en la declaración de adoptabilidad, y en los casos de abandono,

considerando los modos paradójales en que el discurso de derechos buscó producir intervenciones asépticas, a la vez que la causa de los derechos motorizó posiciones comprometidas por parte de las y los trabajadores.

La tercera parte, analiza específicamente las transformaciones en curso en torno a la justicia penal juvenil y el acogimiento familiar. En el primer capítulo, Villalta y Llobet analizan los modos en que han impactado, en nuestro contexto local, las recomendaciones relativas a la justicia restaurativa y los principales usos que en distintas jurisdicciones del país se realizan de las denominadas medidas alternativas al proceso penal. El capítulo siguiente argumenta que lo que configura las causas en las que se imponen medidas de privación de libertad –aún en un sistema penal especializado y acorde a derechos humanos– es una trama compleja entre las valoraciones morales de agentes judiciales sobre las trayectorias de los adolescentes y sus familias, previas y durante el tránsito por el sistema, y las inercias burocráticas que sofocan la garantía de derechos. En el tercer capítulo, Medan y Graziano enfocan en la justicia restaurativa en tanto discurso novedoso que puede suponer, al mismo tiempo, tanto la ampliación de derechos de los y las jóvenes en el ámbito penal juvenil, como la habilitación de formas más responsabilizantes e individualizantes. Tal como otros procesos de institucionalización de nuevos derechos en el ámbito judicial, su incorporación en la Argentina debe ser analizada considerando determinados procesos sociales y de gestión de la juventud pobre, la desigualdad y la seguridad en el contexto local. Especialmente, en la medida en que la incorporación de la justicia restaurativa y otras formas de resolución alternativa a las propuestas de reforma normativa pueden utilizarse para sostener la conveniencia de bajar la edad de imputabilidad y punibilidad penal hacia los y las adolescentes. En el último capítulo, Villalta, Rojas y Gesteira analizan los modos en que el acogimiento familiar ha sido conceptualizado y comenzado a ser implementado en la Argentina. Enfocan

así, en las principales disputas que históricamente se han dado en torno al interrogante relativo a quién y cómo debe cuidar a los niños y niñas que han sido separados de su medio familiar, las principales características de los programas de acogimiento familiar que en los últimos años se han desarrollado en distintas regiones del país, y las tensiones, valoraciones diferenciales y los efectos que la implementación de este tipo de programas ha originado en el campo de organismos de protección a la infancia.

Este libro es producto de un proyecto de investigación subsidiado por la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas en el período 2011 – 2014, terminado de ejecutar en 2016, en condiciones profundamente transformadas para la academia y en general, en un contexto de retracción y secundarización de la actividad científica. Fue llevado adelante por dos equipos de investigación de universidades nacionales: El Programa de Estudios Sociales de Género, Infancia y Juventud, del Centro de Estudios en Desigualdades, Sujetos e Instituciones (EH-UNSAM) y el Equipo Burocracias, derechos, parentesco e infancia del Programa de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ambos equipos, integrados por investigadoras y becarias de CONICET, vienen trabajando en conjunto desde 2009.

**Primera parte.
Transformaciones
institucionales**

La construcción del sistema de protección de derechos a nivel nacional

CARLA VILLALTA Y VALERIA LLOBET

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito presentar, a lectores no familiarizados con el sistema de protección, las características más salientes del mismo. A la vez, busca reponer una mirada panorámica al nivel nacional, que permita contemplar la estructura más básica de la normativa y la institucionalidad, al par que el arco histórico en el que tal institucionalización tuvo lugar.

Argentina fue uno de los primeros países latinoamericanos en desarrollar un fuerte Estado Social (Suriano, 2000), no obstante, no tuvo un desempeño parejo en el área de protección de la niñez. Mientras la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se incluyó en la Constitución Nacional durante la reforma de 1994, los principios del enfoque de derechos de la niñez no informaron las leyes federales sino hasta 2005, con la sanción de un extenso bloque de derechos de niños, niñas y adolescentes que incluyó educación (Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26075/2005, Ley de Educación Nacional 26206/2006 y Programa Nacional de Educación Sexual Integral 26150/2006), salud (Ley Nacional de Salud Mental 26657), primera infancia (Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil 26233/2007), trabajo infantil (Prohibición del trabajo infantil y Protección del Trabajo Adolescente 26390/2008) y protección especial (Ley Nacional 26061).

Previamente y durante la década de 1990, la institucionalización de los derechos de los niños y la CDN en el contexto de la predominancia del Consenso de Washington y las consecuentes reformas neoliberales, marcó la conjunción entre los derechos de la niñez y la transformación del Estado de Bienestar en lo que se ha analizado como un proceso paradójico, donde la expansión de derechos fue paralela a la retracción de la ciudadanía y la protección social y el aumento de la pobreza (Llobet, 2009a; Villalta, 2010a). En la década de 2000, la crisis de 1999-2002 marcó el fin de la ola neoliberal y el comienzo de un proceso denominado “nacional y popular” a nivel local –parte del proceso regional de gobiernos de centro izquierda y de la relevancia otorgada al enfoque de derechos en el desarrollo a nivel internacional– cuyo eje se centraba en el apoyo gubernamental a los derechos humanos y la creciente centralidad de la desigualdad en la agenda de gobierno. Un cambio en el rol de las instituciones estatales y el desarrollo de políticas y leyes basadas en el enfoque de derechos fueron las marcas centrales de la década. Niños y niñas estuvieron en el centro del discurso político como legítimos sujetos de derechos y políticas de protección. Los cambios en las leyes de educación, protección social y familia fueron enmarcados en un foco en necesidades y derechos de la niñez desde una perspectiva de derechos humanos.

En 2015, la asunción de un gobierno abiertamente de derecha marcó el final del consenso sobre los derechos de la niñez y nuevas voces ocuparon el centro de la escena. El nuevo gobierno cambió el foco hacia el debate sobre la mayoría de edad penal junto con una criminalización de la participación política de niños, niñas y adolescentes, al tiempo que implementa severos recortes presupuestarios que presionan negativamente sobre la provisión de derechos sociales. El sistema de protección social, previamente basado en ideas de derechos sociales y económicos, se ha ido moviendo lentamente hacia un modelo definido alrededor de la activación e iniciativa individual. Más aun, los

nuevos actores políticos en el poder desafían los discursos de derechos humanos como parte de un pasado del cual la nueva política necesita dejar atrás. Los activistas de derechos humanos y derechos de la niñez –muchos de ellos incluidos en ambos campos– estratégicamente desafían y deslegitiman esas aspiraciones de cambio, pero los propios significados y alcance de los derechos parecen estar en este momento bajo ataque, y las instituciones y políticas que llevan adelante esas ideas están siendo eliminadas y/o transformadas.

En este capítulo, nos enfocamos en el proceso local de recepción e institucionalización del enfoque de derechos de la niñez, los debates locales y las disputas sobre la significación y extensión de esos derechos, y los actores locales que han sido activos en esas disputas. Las luchas sobre la significación de la infancia y los derechos no sólo contribuyeron a la vernaculización de los derechos humanos (Merry, 2006), sino que han tomado parte en la redefinición del lugar social de la infancia, la mater-paternidad y las responsabilidades y derechos parentales, así como las obligaciones y responsabilidades estatales. Por lo tanto, este capítulo también discutirá la arquitectura de derechos (Haney, 2002) que se integra por las instituciones y políticas de protección a la infancia, prestando atención a los desafíos para la realización de los derechos de la niñez en un contexto socio-político de austeridad presupuestaria y una orientación política general hacia un “Estado mínimo”.

En términos analíticos, este capítulo asume que la institucionalización de los derechos es un proceso políticamente contestado, que involucra luchas sobre la redistribución e interpretación de necesidades (Fraser, 1989; Haney, 2006; Fonseca, 2004) y que la comunidad, el mercado y el ámbito privado interactúan de complejas maneras para producir tanto las formas ideológicas como materiales de los regímenes estatales (Haney, 2002; Milanich 2002). Por lo tanto, las condiciones materiales y sociales para la institucionalización de derechos no son un mero contexto, sino la materia

misma de tal institucionalización. Las autoridades públicas y la esfera privada comparten prácticas y creencias culturales y, por ello, no son dicotómicas. Los derechos de niños, niñas y adolescentes han adquirido centralidad como una plataforma para entablar debates sobre la institucionalidad estatal, las relaciones y ejercicio de la autoridad familiar, y sobre la extensión de la protección social (Schuch, 2009) en un proceso que muestra paralelismos con aquel que tuvo lugar a inicios del siglo XX, cuando los debates sobre la protección de la infancia constituyeron un importante escenario para un más amplio debate Panamericano sobre la familia, la maternidad y la protección social (Guy, 2009; Rojas Novoa 2017).

La recepción local de la CDN

Los debates nacionales sobre la protección de la infancia emergieron en los países latinoamericanos centralmente, en dos momentos históricos. El primer período tuvo lugar durante el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del XX, cuando esos países estaban construyendo las instituciones centrales de los Estados-nación, y, al nivel panamericano, la gobernabilidad de las Américas era un fértil terreno de debates. Siguiendo un claro patrón regional, al tiempo que, respondiendo también a controversias locales, Argentina condensó treinta años de debates en educación y reforma infantil y protección a la niñez desamparada en la ley nacional de Patronato de Menores, 10903, en 1919. La ley estableció nuevas regulaciones a la crianza y a las responsabilidades y derechos parentales, incluyendo la posibilidad de perder los derechos de paternidad si el niño era considerado “en riesgo” por autoridades educativas, policiales o filantrópicas (Villalta, 2010a). El “complejo tutelar” (Donzelot, 1990) sancionado por la ley incluyó no solo la regulación estatal del Estado sobre las familias

pobres y sus hijos, sino que implicó el rediseño del poder y las funciones de las agencias estatales, así como la creación de un novedoso actor, el juez de menores, que se constituyó en la autoridad en los temas de reforma y protección de menores. El juez desarrolló progresivamente gran centralidad y poder, así como competencias amplias y discrecionales que cubrían los crímenes cometidos por niños y adolescentes, los niños víctimas de un abuso o un crimen, y los niños “abandonados”. El juez actuaba en un contexto de instituciones masivas, caracterizadas como totales (Goffman, 2001) por la literatura crítica luego de la dictadura. No obstante, a pesar de la centralidad de esas instituciones en las Américas hasta la década de los noventa, es posible encontrar intentos de reforma desde las décadas de 1950 y 1960, que incluyeron la creación de programas de acogimiento en entornos familiares, por ejemplo.

La ley así como el complejo conjunto de instituciones, prácticas, significados y regulaciones que reorganiza, fue ampliamente criticada durante los años ochenta y noventa. Las críticas centrales fueron, en primer y principal lugar, que el foco en la pobreza como déficit moral presentaba a las estrategias de crianza y las prácticas de las familias pobres como si fueran erróneas y dañinas *per se*. En segundo lugar, las críticas señalaban que niños y niñas eran tratados como meros objetos, justificando así intervención y control, en lugar de que las intervenciones se basaran en una concepción de niños y niñas como titulares de derechos, un argumento que emergió de los debates sobre la concepción y la redacción de la CDN durante los ochenta. En tercer lugar, las críticas también se dirigían a las instituciones donde los niños y niñas bajo tutela estatal eran “internados”, ya que se trataba de macroinstituciones en las que se verificaban prácticas de “privación de libertad” disfrazadas eufemísticamente con otros nombres.

El contexto en el que esas críticas tuvieron lugar fue, en Argentina, el proceso de democratización post-dictatorial. Consecuentemente, la evidencia de la apropiación ilegal de

niños durante la dictadura, en numerosos casos posible por la activa participación de algunos de los actores del campo de la minoridad, contribuyó a fortalecer la sospecha y el rechazo moral sobre el sistema. En efecto, la evidencia de la vinculación entre las prácticas de institucionalización de menores –el tránsito institucional por comisarías, Casas Cuna, juzgados y hogares para menores– con la apropiación ilegal de hijos e hijas de desaparecidos, fue denunciada tempranamente por Abuelas de Plaza de Mayo (un actor clave en la inclusión del derecho a la identidad en la CDN), ya que muchos de los niños secuestrados habían sido tratados como si fueran “huérfanos” o “abandonados” y puestos bajo la custodia de instituciones del campo de la minoridad y con la participación del poder judicial eventualmente encaminados a la adopción (Villalta, 2012).

A pesar del consenso general en la materia, desde la incorporación de la CDN en la Constitución Nacional hasta la sanción de una ley federal en 2005, tuvieron que transcurrir once años. Una de las razones principales de esa dificultosa transición es analizada por la literatura enfocando en la resistencia del poder judicial. Los jueces de menores aun cuando no fueran un grupo poderoso en el contexto del poder judicial (Villalta, 2010b; Lugones, 2012), fueron un actor dominante en el campo de la minoridad capaz de restringir la capacidad de maniobra de otras agencias estatales (Haney, 2006). La ley Agote de 1919, estableció un amplio conjunto de funciones y un incontestable poder en la figura del juez.¹ Su propio criterio era suficiente para decidir el destino de un niño, y las otras agencias estatales –asilos y hogares, programas de políticas públicas, escuela, instituciones de salud, etc.– eran designados como auxiliares, a expensas de su autoridad. En este contexto, la transformación de la ley bajo la influencia de la CDN se vio, primero y principalmente, como la restricción del poder

¹ La mayoría de los “jueces de menores” eran varones durante gran parte del siglo XX.

discrecional del juez de menores. Más recientes investigaciones han mostrado que esta imagen era correcta pero incompleta, en tanto no analiza la protección de la infancia como un complejo campo en el que numerosos actores confrontan y disputan sobre significados, recursos y poder (Villalta y Llobet, 2015).

En el período que podemos denominar como transicional, durante la década de 1990, varias provincias sancionaron leyes de recepción de la CDN previas a la norma federal, restringiendo la autoridad de tal Juez de Menores y creando nuevas autoridades administrativas para la protección de la niñez. Esas nuevas agencias, generalmente denominadas “defensorías”, se abocaban a la protección de niños y niñas vulnerables frente a intervenciones abusivas y arbitrarias del propio Estado. Un movimiento paradójico por más de una razón, en primer lugar, porque el Estado de Bienestar estaba siendo desmantelado y la pobreza estaba en aumento, y en segundo lugar, porque las Defensorías desde su propia denominación parecían una oficina judicial pero eran una rama del poder ejecutivo y por lo mismo, carecían de un poder relevante para encauzar a otras agencias estatales. La década fue analizada como atravesada por tres procesos interrelacionados que impactaron la situación de niños y niñas: la democratización posterior a la dictadura, el empobrecimiento extremo de la población, y la crisis del sistema educativo (Carli, 2006).

En efecto, durante los noventa, tuvo lugar el primer ciclo de reformas que incluyó la perspectiva de la CDN enfocada exclusivamente en el poder judicial. En 1995 la provincia cuyana de Mendoza sancionó la primera ley provincial inspirada en la CDN, creó la autoridad local, el Consejo Provincial de Infancia, dirigido a reemplazar al poder judicial en toda intervención social, y creó el foro de Familia para reemplazar al Juez de Menores, confinando a este a la justicia juvenil. Esa reforma es emblemática de la década del noventa. Mientras el poder discrecional del poder judicial fue deconstruido al reemplazar el sistema penal por cortes

civiles, los agentes administrativos eran todavía tratados como funcionarios auxiliares del poder judicial. Asimismo, con la creación del “Fuero de Familia”, prácticamente la casi totalidad de los casos eran aún manejados por el poder judicial. El mismo tipo de reforma tuvo lugar en ocho provincias durante la década.²

Si bien los cambios institucionales fueron limitados en escala y confinados a una minoría de provincias –incluso si algunas de ellas contaban entre las más pobladas y ricas– fueron, no obstante, ampliamente debatidos por la sociedad civil y los gobiernos locales que promovieron los cambios fueron aplaudidos como progresistas. Estas transformaciones fueron desarrolladas en el pico de dominancia de la desconcentración³ como paradigma central para la reforma del estado: descentralización, servicios al nivel municipal, y desconcentración de fondos fueron definidos como características clave de la administración burocrática a fin de desarrollar un enfoque basado en derechos (UNPD 2005). Este contexto de ideas fue de cardinal importancia para entender las limitaciones y las características distintivas que marcaron los nacientes Servicios de Protección de Derechos. En un corto lapso, cientos de ONGs fueron fundadas a lo largo y ancho del país, desarrollando servicios previamente provistos por el Estado, y constituyéndose como prominentes y activos actores en el debate sobre la necesidad de reformas.⁴ La CDN promovió la inclusión de ONGs

2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Chubut, Mendoza, Neuquén, San Juan, Tierra del Fuego, San Luis y Jujuy.

3 El concepto refiere al paradigma de políticas que se mueve del “gobierno a la gobernanza”, apoyando la co-gestión y el énfasis en lo local por sobre lo nacional (Kay, Tisdall and Hill, 2010).

4 Por supuesto, ello no significa que la institucionalidad combinada del Sistema de protección fuera una novedad. Al contrario, desde el surgimiento del Estado moderno, los temas de protección de la niñez estuvieron en manos de las asociaciones filantrópicas y caritativas de la Iglesia Católica, usualmente lideradas por las “damas de la sociedad”. La novedad de la década de 1990 es la emergencia de ONGs profesionalizadas, con novedosas prácticas de fondeo y nuevos grupos sociales reunidos en organizaciones de base que han tomado la agenda de derechos de niños y niñas.

como actores relevantes en la institucionalización de derechos, considerándolas capaces de mejorar la democracia y de reclamar la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública. No obstante, en tanto los fondos de tales ONGs venían mayormente del mismo Estado, el proceso de desconcentración y descentralización tomó la forma de una cuasi-privatización que contribuyó a la reforma neoliberal a nivel nacional y a la expansión del mercado de la infancia (Donzelot, 1990). Más aún, el hecho de que las críticas y los cuestionamientos a los servicios de protección de la niñez provistos por el Estado venían “desde afuera”, motorizados por las ONGs, los movimientos sociales y activistas, tuvo como una de sus consecuencias la emergencia de una defensa corporativa de las modalidades tradicionales, en un efecto boomerang que complicó el diálogo (Beloff, 2005). El nuevo discurso de derechos de los niños tuvo así un uso retórico y vacío, útil para brindar una nueva imagen a viejas prácticas (Fonseca y Schuch 2009) y para galvanizar la percepción dominante de un campo dividido en dos subsistemas que coexistían: las viejas formas del sistema tutelar concentrado en el juez de menores, y el enfoque de derechos de la niñez desarrollado por nuevos, pero débiles, programas y agencias.

Los limitados logros de la década de 1990 fueron ampliamente debatidos a la luz de los negativos impactos sociales que subsiguieron a la privatización y la reducción del Estado de Bienestar: altos índices de desempleo, un aumento del hambre y de los asentamientos urbanos sin precedentes, y el aumento de las tasas de criminalidad. El empleo informal creció hasta el 40% en 2002, y el subempleo hasta el 19% el mismo año. En términos de pobreza, el 42% de los hogares tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza, lo que significaba que tres de cada cuatro niños/as menores de 18 años vivían en la pobreza en 2002 (CEPAL, 2004). Además, Argentina fue condenada numerosas veces por no cumplir con la presentación de los informes periódicos al Comité de Seguimiento de la CDN, y por los magros

resultados evidenciados cuando sí lo hizo. Los movimientos sociales fueron, en ese contexto, las principales voces críticas a las violaciones a los derechos de la niñez. “Los Chicos del Pueblo”, un movimiento de base y sindical de amplitud nacional así como otros movimientos sociales, manifestaban que la pobreza infantil era un problema de derechos humanos y una escandalosa fuente de injusticia. Dos grupos de demandas se entremezclaban: ya que los cambios en el sistema de protección a la infancia eran considerados también necesarios para poder responder a la pobreza infantil como un problema de derechos. Mientras el país se movía hacia la crisis socio-económica y política del 2001, esas demandas se tornaban más urgentes y dramáticas.

El inicio en 2003 de un nuevo ciclo político luego de la inestabilidad política y económica del bienio 2001-2002, resultó en la plataforma necesaria para la reforma del sistema de protección bajo una nueva perspectiva. Como consecuencia, la ley 26.061, bienvenida por muchos de los actores enrolados en la promoción de los derechos de la niñez, involucró una reforma de magnitudes en las instituciones y los procedimientos de protección, así como en el re-trazado de las fronteras entre el poder judicial y el poder ejecutivo. También implicó el desarrollo de un cuerpo de derechos que apuntaba a la redefinición de las relaciones entre estado, familias y niños/as, buscando promover la figura del “niño-ciudadano”. Al mismo tiempo supuso la renovación de las interacciones entre las ONGs, los subsectores del Estado (principalmente educación y salud) y los servicios de protección. Sin embargo, luego de al menos diez años de debates y reformas, el campo en el que se desplegaban las nuevas instituciones no era un terreno virgen (Beloff, 2004). Las consecuencias de capas de reformas parciales, disputas y confrontaciones, se encontraron en el micro-nivel de las prácticas e interacciones institucionales.

La reforma normativa. La Ley 26061 y la emergencia de una nueva institucionalidad

Si durante la década de 1990 sólo ocho provincias sancionaron leyes de protección que incorporaban la CDN, luego de 2005 cada provincia sancionó nuevas leyes siguiendo los principios de la ley nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (26.061/2005). Como ya mencionamos, la mentada ley hizo parte de un conjunto interrelacionado de normativas que configuraron una nueva definición de protección estatal. Innovaciones legislativas que luego fueron incorporadas en el nuevo Código Civil, aprobado en 2015, y que en conjunto representan transformaciones radicales en las leyes de familia, en áreas tales como la filiación, las responsabilidades y obligaciones parento-filiares, el divorcio, etc.

La ley de Protección Integral establece la jurisdicción de la CDN en cada acto judicial y en cada decisión administrativa respecto de las personas menores de edad (artículo 2), define el “principio de interés superior” como “la satisfacción máxima, integral y simultánea de derechos y garantías” (artículo 3), estipula el abordaje de las políticas públicas (artículo 4) y define el abordaje de las responsabilidades estatales así como las de la familia y la comunidad en la provisión de la protección y los derechos (artículos 5 a 7).

La ley también limitó las atribuciones tutelares del poder judicial, restringiendo prerogativas y fortaleciendo a las agencias administrativas. Al hacerlo, la ley desmanteló el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y puso en su lugar un nuevo cuerpo, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

Luego de la aprobación de la ley, resultaba imperativo rediseñar la arquitectura institucional para acompañar el naciente “Sistema de Protección Integral”. Incluso si muchos actores acordaban que ello era necesario, la correcta implementación de esos principios era objeto de amplios debates. El gobierno abrió un ciclo de consultas y negocia-

ción política con diferentes sectores, actores e instituciones, incluyendo provincias, ministerios nacionales, instituciones internacionales, sindicatos, movimientos de la sociedad civil, académicos, entre otros (Burgues y Lerner, 2006) que tanto dieron forma a la institucionalidad como también legitimidad y capacidad política. La ley 26.061 incluyó en sus previsiones que la implementación de la protección de la niñez debía ser articulada por los niveles nacional, provincial y municipal de gobierno. A la vez, definió explícitamente que el Sistema de Protección Integral está integrado por políticas, planes y programas, agencias administrativas y judiciales de protección de derechos, recursos financieros, procedimientos, medidas de protección de derechos y medidas excepcionales de protección (artículo 32).

Este proceso condujo a la creación, el 15 de diciembre de 2006, del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, constituido por representantes de cada provincia, con la misión de liderar el proceso de planificación nacional de la política para la niñez. La peculiaridad de este Consejo fue que, por primera vez, fue provisto de un presupuesto y el poder de establecer el abordaje que debía ser adoptado por cada política provincial de protección a la niñez. El Fondo Federal de la Niñez, activo entre 2008 y 2015, proveyó los recursos para la creación de agencias de protección a la niñez en cada provincia y en numerosas municipalidades. El Fondo fue entonces corrigiendo los errores y problemas que subsiguieron a las reformas estatales de la década de 1990, en particular aquellas vinculadas con las capacidades administrativas y las condiciones de trabajo del sector. El Consejo encontró una variedad de situaciones en cada provincia, desde provincias o jurisdicciones que debían reformar parcial o totalmente una institucionalidad precedente (como en la Ciudad de Buenos Aires o Mendoza) hasta provincias que debían comenzar prácticamente de cero, en las que la propia jurisdicción minoril había sido creada en el poder judicial en la década de 1990, sin ser acompañada por una institucionalidad administrativa. Las

primeras enfrentaron el desafío de reformar organizaciones que actuaban como auxiliares del Poder Judicial, así como instituciones de acogimiento. Tal reforma implicaba la redefinición del manejo de los casos, la intensificación de las viejas disputas con el poder judicial, y la emergencia de una nueva área de conflicto con otras agencias del ejecutivo, especialmente en áreas de educación y salud. En el segundo caso, aquellas jurisdicciones que necesitaban construir agencias previamente inexistentes, usualmente construyeron el Sistema de Protección Integral al nivel provincial, una estrategia que permitía ahorrar recursos y operar a la administración, pero implicó que el sistema se concentrara en las ciudades principales, usualmente las capitales. Por lo mismo, la agenda del Consejo estuvo dominada por el desarrollo y emplazamiento de una agencia efectiva de protección a la niñez en cada provincia. En 2009 se suscribió el Plan Nacional de Acción por los derechos de la niñez enfocando en la formación de los recursos humanos.⁵ La reforma de la justicia juvenil, que constituía la segunda meta del Plan Nacional, fue considerada demasiado riesgosa políticamente, de modo que se limitó al debate sobre prácticas institucionales, dejando la reforma en sí a un costado.

El proceso de reforma del sistema de protección de la infancia enfocando en una mejor articulación con la protección social, alcanzó su punto máximo en octubre de 2009 cuando la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) fue puesta en acción. La AUH extendió un sucedáneo del sistema de asignaciones familiares que cubría a los trabajadores formales, para incorporar a los desempleados y a los trabajadores en los sectores informales, y enmarcó estas transferencias condicionadas como derechos ciudadanos, y por lo mismo, como medios de justicia redistributiva, extendiendo la idea

⁵ A través de convenios entre el gobierno nacional y universidades nacionales, diferentes programas, seminarios y talleres se desarrollaron con el objetivo de incrementar la profesionalización y expandir el uso de nuevos principios normativos.

de violación de derechos de niños y niñas para incluir la pobreza, esto es, empujando las nociones de protección de la infancia para incluir explícitamente los derechos económicos y sociales.

Para el año 2010, se consideró que el proceso de reforma había alcanzado una estabilidad aceptable, y por lo mismo, el foco nacional se dirigió a desarrollar las capacidades de los agentes, mediante su profesionalización y el desarrollo de herramientas de intervención. Numerosos programas de posgrado fueron desarrollados enfocando en los trabajadores, las prácticas institucionales y los procedimientos; se realizaron talleres y conferencias en todo el país, y el debate finalmente alcanzó el nivel de las necesidades cotidianas. No obstante, ¿qué se necesitaba mejorar? En lo que sigue, nos vamos a enfocar en las formas de efectivizar los servicios de protección.

Los servicios de protección de derechos: el diseño de las intervenciones de restitución de derechos y el foco en la desinstitucionalización

En tanto Argentina es un país federal, la implementación del Sistema de Protección de Derechos varía provincia a provincia. Pero, como se mencionó, casi la totalidad de las provincias sancionaron leyes de protección de derechos o suscribieron la ley nacional en la última década (Tabla 1). Junto con las leyes federales y provinciales, también se sancionaron leyes de violencia de género y maltrato infantil, denominadas de “Violencia Doméstica”. El surgimiento de esas leyes, como resultado de las demandas del movimiento de mujeres junto con la institucionalización de la CEDAW y otros tratados de derechos de las mujeres, fue implementada mediante programas que promovieron cambios en prácticas sociales y comportamientos alrededor de la

violencia de género, estableciendo nuevos procedimientos para recibir quejas y denuncias, y para registrar, sistematizar e investigar el problema.

Tabla 1. Leyes de Protección por provincia

Provincia	Leyes de Protección	Leyes de Violencia Doméstica o Familiar
BUENOS AIRES	Ley 13298	Ley 12569
CABA	Ley 114 / Ley 26061	Ley 1688 / Ley 26485
CHACO	Ley 7162 / Ley 26061	Ley 4175 / Ley 26485
CHUBUT	Ley III 21 / Ley 26061	Ley XV 12
CÓRDOBA	Ley 9944	Ley 9283
CORRIENTES	Ley 5773 (Adhiere a Ley 26061)	Ley 5903 Adhiere a Ley 26485 / Ley 5019 / Ley 5663
ENTRE RÍOS	Ley 9861 (Adhiere a Ley 26061).	Ley 9198 (Adhiere a Ley 26485)
FORMOSA	Ley 26061	Ley 1160 y modif. 1191/96
JUJUY	Ley 5288	Ley 510
LA PAMPA	Ley 2703	Ley 1918
LA RIOJA	Ley 8848 / Ley 26061	Ley 6580
MENDOZA	Ley 6.354 / Ley 26.061	Ley 6672 / Ley 6551/ Ley 8226 Adhiere a Ley 26485
MISIONES	Ley II 16 (Ex 3820) Decreto Regulatorio 1.852/10, Resolución 471/10	Ley 3325 (Modificada por Ley 4405), Decreto Regulatorio 2668/08
NEUQUÉN	Ley 2302	Ley 2212 / Ley 2786
RÍO NEGRO	Ley 4109 (Adhiere a Ley 26061)	Ley 4241
SALTA	Ley 7039 (Adhiere a Ley 26061)	Ley 7403
SAN JUAN	Ley 7338 (Modified by Ley 7511) / Ley 7889. Adhiere a Ley 26061	Ley 6542

SAN LUIS	Ley 5430/2004 / Adhiere a CDN/ Ley I-0808-2012 Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia / Ley IV 0871-2013 Sistema de Acogimiento Familiar	Ley I - 0009 -
SANTA CRUZ	Ley 3.062	Ley 24417
SANTA FE	Ley 12967 (Modif. Ley 13237)	Ley 11529
SANTIAGO DEL ESTERO	Ley 6915	Ley 6970 / Adhiere a Ley 24417. Ley 7032
TIERRA DEL FUEGO	Ley 521 / Ley 26061	Ley 39 / Ley 26485
TUCUMÁN	Ley 8293 / Ley 26061	Ley 7264 / Ley 24417

Fuente: Elaboración propia.

A partir de 2005 cada provincia estableció áreas específicas de gobierno para implementar tales leyes, denominadas “Organismo de Aplicación”, con agencias territoriales denominadas “Servicios Descentralizados” (ver Tabla 2). Esas agencias reciben denuncias y derivaciones de otras instituciones (hospitales, escuelas, policía, poder judicial) sobre vulneraciones de derechos a niños y niñas. Estas vulneraciones pueden incluir falta de vivienda adecuada, ausentismo o abandono escolar, dificultades en cumplimentar los controles de salud o problemas de salud de niños y niñas. También pueden incluir casos de negligencia que involucran maltrato, que el niño/a haya sido testigo de violencia de género/doméstica, y/o que el niño/a haya sido víctima de abuso sexual u otro tipo de delito. Las agencias deben también intervenir en casos de adolescentes menores de 16 años sospechados de haber cometido una contravención o un crimen, para incluirlos en programas especiales y restituir los derechos vulnerados.

Tabla 2. Descripción y organización de servicios por provincial

Provincia	Organismo de aplicación	Servicios descentralizados
BUENOS AIRES	Secretaría de Niñez y Adolescencia	23 Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos.
CABA	Consejo de Derechos del Niño / Secretaría de Niñez	17 Defensorías Zonales
CATAMARCA	Subsecretaría de Familia	No hay servicios
CHACO	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	5 Unidades de Protección Integral -UPI.
CHUBUT	Ministerio de Familia y Promoción Social, Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia	8 servicios descentralizados.
CÓRDOBA	Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	16 Unidades de Desarrollo Regional (UDER)
CORRIENTES	Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia	6 Equipos Técnicos Territoriales
ENTRE RÍOS	Consejo Provincial Council de Niñez, Adolescencia y Familia COPNAF	1 Departamento Central, 13 coordinaciones departamentales y 71 Áreas de Niñez
FORMOSA	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	7 servicios descentralizados
JUJUY	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia y Dirección de Niñez y Adolescencia	2 oficinas
LA PAMPA	Dirección General de Niñez y Adolescencia	4 servicios descentralizados
LA RIOJA	Dirección de Niñez y Adolescencia	No hay servicios
MENDOZA	Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia – DINAF	16 servicios descentralizados
MISIONES	Ministerio de Desarrollo Social, Dirección del Menor y la Familia	3 Agencias de Protección Integral de Derechos
NEUQUÉN	Sub-Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	9 Unidades Comunitarias

RÍO NEGRO	Sub-Secretaría de Protección Integral de Niñez y Adolescencia	9 servicios descentralizados
SALTA	Ministerio de Derechos Humanos, Secretaría de igualdad de oportunidades	59 servicios descentralizados
SAN JUAN	Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia	19 servicios descentralizados
SAN LUIS	Ministerio de Inclusión Social, Programa de Promoción y Protección de la Familia	3 áreas regionales.
SANTA CRUZ	Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	14 Oficinas Locales de Protección
SANTA FE	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	5 nodos
SANTIAGO DEL ESTERO	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	6 Centros de Protección de Derechos
TIERRA DEL FUEGO	Dirección de Protección Integral, Dirección de Protección Institucional	2 servicios descentralizados
TUCUMÁN	Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia SENAYF	13 servicios descentralizados

Fuente: SENAF-UNICEF. 2014. Relevamiento de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina.

Cada contexto local supone un tipo diferente de sociedad civil, desde aquellas más tradicionales pobladas por organizaciones católicas hasta las más “modernas” que incluyen ONGs y movimientos sociales. Además, cada Estado provincial difiere en sus capacidades relacionales y administrativas (Rodríguez Gustá, 2004), incluyendo las competencias y capacitaciones de las y los agentes, y las ideas y valores sobre género, clase, y familia que permean la cultura institucional.

A despecho de tal variabilidad, luego de trece años de implementación, es posible hallar un entendimiento común sobre los significados y prácticas que caracterizan el paradigma de la “protección integral”. Esos sentidos comparti-

dos impactan en especial, en la definición de los destinatarios, metas y objetivos generales, pero no prevalecen en las interacciones e interrelaciones entre programas y agencias, en los que lógicas más individualizadas y terapéuticas están imbuidas en las prácticas e intervenciones cotidianas.

En efecto, la ley 26061 definió dos tipos de intervenciones dirigidas a la restitución de los derechos de la niñez. El artículo 33 define a las “medidas de protección integral de derechos” como todas las acciones dirigidas a la restitución de derechos como acceso a la salud, educación, vivienda, etc. por lo tanto, las medidas tienden a ser subsidios de vivienda, transferencias condicionadas para promover la asistencia escolar, ayudas monetarias para acceder a tratamientos de salud costosos, etc. La intervención debe ser cuidadosamente orientada a fortalecer los lazos familiares y comunitarios. El mentado artículo responde a las críticas elaboradas durante las décadas de 1980 y 1990, y claramente, señala que la pobreza no puede ser una razón para la separación de los/as niños/as de su medio familiar (Ver Tabla 3).

El segundo tipo de medidas, denominadas de “protección especial” (art. 39, ley 26.061) solo deben proceder luego de que las medidas de protección integral hayan sido declaradas satisfechas por parte de las agencias de implementación. Comprenden la remoción del niño/a del hogar debido a la evaluación de riesgo grave e inminente, por un máximo de seis meses. Hay requerimientos específicos para ello: tiene que seguirse un protocolo administrativo convalidado por el poder judicial (control de legalidad), en el cual las medidas previas tienen que ser detalladas, y el emplazamiento temporario del niño/a tiene que ser en una institución, organización o familia evaluada previamente por los agentes estatales. Luego del lapso de seis meses la medida excepcional expira, y de acuerdo con el nuevo Código Civil

y Comercial⁶ el/la niño/a es, o bien revinculado con su familia (incluyendo la familia extensa mediante una guarda legal), o bien declarado “en situación de adoptabilidad”.

La implementación de estas previsiones varía entre las jurisdicciones en cuanto a las situaciones en las que los agentes determinan cuál de los procedimientos seguirán, por cuánto tiempo, y con qué tipo de resultados esperados, dependiendo de múltiples factores. No obstante, tal variabilidad puede ser comprendida si se analiza en tres grandes dimensiones heurísticas: interpretativa, regional e institucional.

Los significados y valores de la protección de derechos y las necesidades de niños/as construidas y disputadas por actores en el campo, son centrales para comprender el proceso de institucionalización de los derechos y la construcción de regímenes de bienestar (Bourdieu, 1999; Fraser, 1989; Haney and Pollard, 2003). La interpretación y administración de los derechos y necesidades de la niñez, a través de instituciones y políticas de bienestar y protección, se basa en las ideas de clase y género que están imbricadas en las diferentes burocracias del estado. Por ello, el Sistema de Protección Integral como un todo puede ser propenso a prácticas punitivas y/o de culpabilización de madres y padres (aunque usualmente se trata de las madres) como principales perpetradores de las violaciones de derechos, en un tono similar al que se identificó en los discursos familistas del Estado (Nari, 2005; Haney, 2002). En otras palabras, las consecuencias que se siguen de una comprensión de la protección de derechos y los regímenes de bienestar

⁶ En 2015 fue sancionado el nuevo Código Civil. Incluye el cambio de relaciones familiares, el estatus jurídico de niños y adolescentes, reemplazando la patria potestad por “responsabilidad parental”, incluyendo nuevas formas de filiación, reemplazando categorías altamente cargadas de stigma como “menores e incapaces” por “niños (de 0 a 12) y adolescentes (13 a 18); modificando el principio de capacidad, incluyendo el principio de autonomía progresiva, así como la figura del abogado del niño, el derecho a ser oído y que su opinión sea tenida en cuenta.

enfocados en competencias familiares altamente generizadas configuran prácticas de regulación moral, y psicologización y familiarización de las necesidades (Llobet, 2009; Schuch, 2009).

No obstante, los principios familiaristas y psi, y las normas subyacentes a los derechos de la niñez no están libres de tensiones. Como Fraser (1989) señaló, hay una permanente disputa sobre la extensión y derechos de las provisiones del bienestar, para quiénes y cómo. Contestando las ideologías familistas, hay discursos de comunidad y “territorialización” de la intervención estatal que enfocan en las desigualdades y por lo mismo, se desplazan de las regulaciones sobre la maternidad y del plano más individualista, hacia una comprensión más amplia de la vulnerabilidad (Magistris, 2016; Medan, Llobet, Gaitán, 2017). Es usualmente en los sistemas de salud y escolares que el discurso moral de la maternidad y la individualización y psicologización de los problemas sociales son más efectivas. Ambas áreas tienden a resultar más conflictivas desde el punto de vista de los trabajadores y de las agencias de protección. Desde el punto de vista de las instituciones de salud y educación, las agencias del sistema de protección no intervienen tan rápidamente como ellos consideran necesario, y por lo mismo, maestras/os y trabajadores de salud retratan a las agencias de protección de derechos como inactivas, indiferentes e ineficientes. Desde el punto de vista de las últimas, las escuelas y el sistema de salud no cumplen con los requisitos de corresponsabilidad establecidos por la ley. Por el contrario, consideran que las escuelas y el sistema de salud son demasiado presurosos en “sacarse de encima el problema”.

Especialmente difíciles son los casos en los que las distinciones entre pobreza y abuso infantil son debatibles y sutiles. Los casos en los que las escuelas “diagnostican” la situación son vistas por los agentes de protección como altamente selectivas y moralmente sesgadas. Por ejemplo, las escuelas denunciaban casos de maltrato infantil cuando

los niños se presentaban con vestimenta inadecuada para el clima o sucios, con ningún otro signo de violencia, siguiendo así viejos protocolos y prácticas contradictorias con la Ley de Protección. En el caso del sistema de salud, los agentes mantenían expectativas de rápida resolución, como las provistas por el viejo “juez de menores”, lo que constituía una productiva fuente de conflictos entre el sistema de salud y las nuevas agencias de protección. Así, muchos casos eran aún manejados a través del poder judicial en abierta contradicción con las nuevas leyes y las competencias de las agencias del ejecutivo.

Las resistencias de las burocracias –especialmente de las áreas de salud y educación– nos permiten ver el desacuerdo y las disputas sobre los sentidos de la “protección infantil”, y la clase de prácticas que comprende y permite. Más aun, muestra cómo muchos de tales debates tenían lugar alrededor del prestigio profesional. Los “especialistas” defendían el tipo de prácticas como su propia expertise y competencia, y así resistían el cambio como un desafío a su propio poder y lugar social y reconocimiento, en el bourdesiano *campo* de la protección infantil.

Consecuentemente, el rango de posibilidades para la implementación del sistema de protección dependía fuertemente de las características de las relaciones, alianzas y disputas interinstitucionales e interpersonales; de la intensidad contingente de los conflictos alrededor de casos específicos, de sus interpretaciones sobre la correcta interpretación de los cursos de acción, y de los valores morales subyaciendo a las acciones de las agencias y los agentes.

Una manera de modificar el estado de situación era el desarrollo y la implementación de protocolos, conjuntos de reglas, definiciones de prácticas, marcos temporales, etc., para el manejo de los casos. El trabajo conjunto de la SENAF y los gobiernos provinciales resultó en la elaboración e implementación. De tales protocolos en al menos

quince provincias (UNICEF, 2016).⁷ Para establecer criterios coherentes y consistentes, la SENAF desarrolló procedimientos para las medidas de protección de derechos y para los estándares de calidad institucional. Ambos fueron aprobados por el Consejo Federal y actuaron como guías de acción, aunque la evidencia de su implementación efectiva es mínima (UNICEF, 2016).

Uno de los problemas más relevantes enfrentados por el Sistema de Protección fue la falta de información sistemática e informes estadísticos periódicos. Por lo tanto, la información debió ser desarrollada en asociación con universidades nacionales y/o UNICEF. Uno de esos proyectos de investigación mostró que la medida de protección más implementada en quince provincias era la creación de programas de supervisión del cuidado parental de los niños en su hogar, “buscando apoyar a los padres o a miembros adultos del grupo familiar para cumplir sus responsabilidades”.⁸ En otras cinco provincias la medida más implementada es la inclusión de los niños y sus familias en programas de apoyo familiar;⁹ otras dos provincias indicaron que la primera medida de protección era la asistencia económica a la familia;¹⁰ una más mostró que la medida más implementada era el tratamiento médico o psicológico del niño o los padres; y una más señaló que la medida más implementada era la asistencia integral a mujeres embarazadas y en riesgo.

⁷ Mendoza desarrolló un protocolo inter-institucional entre Salud, Educación y los Juzgados de Familia; San Juan desarrolló un protocolo específico para el abuso sexual; Río Negro firmó un protocolo en 2018 para la regulación de la intervención policial con niños/as. En Tucumán, hay un Protocolo para la implementación del SPI.

⁸ Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

⁹ Mendoza, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán.

¹⁰ Neuquén y Santa Cruz.

La ausencia de información estadística en relación con la implementación del sistema es marcada. Como aproximación a mensurar su magnitud es posible estimar lo siguiente, con base a la información censal de 2010:

- Total de población menor a 15 años: 10.222.317
- Niños en cuidado institucional / sin cuidados parentales 14.675 (SENAF/UNICEF, 2011); y 9.219 (SENAF / UNICEF, 2014).
- Tasas de adopción: 0,25% de los niños menores de 15 años en la ciudad de Buenos Aires (DGEyC, 2010)¹¹

La proporción de niños en cuidado institucional varía entre las provincias, siendo más alta en la provincia de Neuquén (0,21% de los niños en cuidado institucional), La Pampa (0,17%) y Santa Cruz (0,16%). Hay una gran variación temporal en el porcentaje de niños sin cuidado parental, lo que sugiere que es un indicador muy permeable a los cambios en las condiciones socioeconómicas y las políticas públicas.

Otra dimensión de variabilidad es la diversidad cultural, política y económica entre las provincias. La diferencia entre provincias en términos de la fortaleza y variabilidad de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, las tasas de profesionalización de la población, la fortaleza o debilidad de las instituciones estatales, sumado a diferencias como las geográficas, hacen a un escenario muy complejo. Desde la equidad geográfica en la localización de las agencias de protección, hasta la capacidad de cubrir todas las vacantes con profesionales calificados, la variabilidad regional es una dimensión de gran relevancia.

Las provincias ricas con suficientes profesionales, con organizaciones sociales activas y fuertes, y variados actores políticos, tienden a presentar un proceso de institucionali-

¹¹ 1 Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010). Disponible en: <https://bit.ly/2pmTcCR>.

zación de las agencias de protección más debatido y democrático. Al mismo tiempo, las provincias más pobres o que carecen de una sociedad civil fuerte, en las que la caridad católica tiene un lugar prominente, tienen más limitaciones en el desarrollo de nuevas agencias, dependiendo más del poder y prácticas judiciales.

A la vez, cada provincia muestra diferente grado de dependencia de los fondos nacionales. El Consejo Federal otorgaba fondos para nuevas agencias incluyendo salarios, pero requería el acuerdo de las provincias. Usualmente, los acuerdos detallaban que los fondos nacionales cubrían salarios desde marzo a diciembre, y que los fondos provinciales debían completar los meses faltantes para completar los contratos anuales. Los estados provinciales más pobres tenían problemas para cumplir con tales obligaciones, y como consecuencia, ofrecían menos puestos que, a su vez, resultaban menos tentadores para los profesionales más calificados. El conflicto de valores entre el poder ejecutivo y el poder judicial se complementaba, en muchas provincias, por un hiato de expertise profesional y competencias explicado por la falta de recursos de la administración.

Otra característica notable del Sistema de Protección es su concentración geográfica. En otras palabras, los servicios territoriales de protección usualmente están confinados a las capitales o las ciudades más pobladas, dejando las ciudades más pequeñas o más alejadas sin áreas específicas de protección de derechos. Esta variabilidad regional se imbrica así con las dimensiones institucionales.

Más aún, el desarrollo de protocolos para el manejo de los casos, la institucionalización de los Consejos Locales con una variedad de actores locales, el establecimiento de mesas locales temáticas, son dimensiones relevantes de variabilidad.

Tabla 3. Descripción de los Sistemas de Protección

	Medidas de protección	Medidas de protección excepcional	Acogimiento
Tipos de medidas	Ayuda económica, ayuda escolar, asistencia sanitaria, programas de apoyo familiar.	Inclusión de niños en programas residenciales, o con miembros de la familia extensa o acogimiento familiar.	Pequeños hogares (estatales y de OSC con convenio) organizados en general por sexo y edad. Programas de acogimiento (estatales y de OSC con convenio). Otros miembros de la familia o de la comunidad
Foco	Niños/as con derechos vulnerados, familias consideradas incapaces de salvaguardar a estos derechos.	Niños/as que, siguiendo el principio del Interés Superior, necesiten ser retirados de su hogar y separados de sus familias. Niños/as víctimas de abuso y negligencia, maltrato y violencia, niños/as en situación de calle, niños/as con padres comprometidos en consumo problemático de sustancias, conforman los problemas más usuales. Asimismo, también recién nacidos hallados en hospitales y vía pública.	Niños/as bajo medidas de protección excepcional.

<p>Recursos (políticas sociales, financiamiento, etc.)</p>	<p>Servicios de salud, provisión de medicinas y tratamiento, programas educativos especiales, programas habitacionales y subsidios especiales de vivienda, centros de día, alimentos, etc.</p>	<p>Fondeo per cápita, ayuda financiera dependiendo del número de niños en cuidado residencial. Servicios de salud, provisión de medicinas y tratamiento, programas educativos especiales, programas habitacionales y subsidios especiales de vivienda, centros de día, alimentos, etc.</p>	<p>Fondeo per cápita destinado a las OSC, ayuda especial para las familias bajo decisión discrecional y evaluación de riesgo.</p>
<p>Involucramiento de miembros de la familia</p>	<p>Trabajo con las familias como prioridad. Algunas provincias incluyen a madres/padres en los programas de cuidado infantil, programas de apoyo familiar o tratamiento psicológico. Suscripción de acuerdos y reglas de conducta entre el trabajador a cargo del caso y las familias, que implican transformaciones en los arreglos de crianza, provisión de prueba de inicio / prosecución de tratamientos, etc.</p>	<p>El propósito de la medida es la "revinculación familiar", esto es, la reorganización de los vínculos familiares. Pero el trabajo con las familias varía entre las provincias. Usualmente en pocos casos se desarrollan programas de apoyo a las familias mientras la medida tiene lugar.</p>	<p>Usualmente las familias o las madres/padres no están involucrados en la intervención mientras niños/as están bajo medidas de acogimiento, en tanto ellos/as son declarados en adopción.</p>

Arreglos organizacionales	Servicios territoriales y oficinas que implementan las leyes de protección. Direcciones de infancia, usualmente en los ministerios de Desarrollo Social. Sistemas Educativo y de Salud.	Programas especiales que supervisan los servicios residenciales. Poder judicial (usualmente el foro de Familia) que supervisa las decisiones administrativas mediante "control de legalidad".	Fuero de Familia y programas de Acogimiento Familiar. 10% de niños/as bajo medidas de protección excepcional se encuentran bajo programas de acogimiento. 60% de las intervenciones son medidas de protección excepcional.
Prioridades en la toma de decisiones	Agentes de servicios territoriales.	Agentes y autoridades de protección con supervisión de juzgados de Familia. Involucramiento de ONG en diverso grado.	Fuero de Familia y Autoridades de Protección.
Centralización/descentralización	Descentralización máxima	Involucra un grado de centralización en el proceso de toma de decisiones.	Centralizado.
Evaluación	No	No	No
Fondeo	Hay una combinación de fondos: nacionales, provinciales y eventualmente, locales.	Las fuentes de fondos pueden incluir donaciones privadas y ONG, así como fondos del poder judicial.	Las fuentes de fondos pueden incluir donaciones privadas y ONG, así como fondos del poder judicial. En algunos casos pueden contarse también fondos de agencias internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

El nuevo escenario sociopolítico

El final del año 2015 marcó el cambio del escenario político, con una nueva administración en el gobierno. El impacto de las primeras medidas se verificó en un incremento agudo

de la pobreza. De acuerdo con el *Observatorio de la Deuda Social* (UCA), al finalizar el primer semestre de gobierno, más de un millón de nuevos niños eran pobres, y en los dos primeros años de gobierno las tasas de pobreza infantil se incrementaron en 2.1%, alcanzando al 62,5% de la población infantil.¹² En octubre de 2018, alrededor de un millón y medio de niños habían perdido la AUH debido a dificultades para cumplir las condicionalidades, en un marcado cambio en la rigidez de los controles.

En tal contexto, la SENAF no concretó la ejecución de su presupuesto anual. En 2016, sólo el 41% del presupuesto anual fue ejecutado, y en la primera mitad del 2017 el nivel de ejecución presupuestaria era tan sólo del 17% del total del presupuesto. Más aún, desde 2017 la agencia no tiene Secretario/a, es decir, que el máximo organismo de protección nacional carece de dirección política (*Infancia en Deuda Informe Sombra*, 2017). La salida de la secretaria tuvo lugar en el marco del debate sobre la pendiente reforma de la justicia juvenil, en tanto la ley vigente es en realidad el Decreto Ley 22.278 (1982) suscripto durante la última dictadura y el tópico de la edad de persecución penal es aún ampliamente debatido (Kessler, 2004).

Tanto el gobierno nacional como el de la provincia de Buenos Aires declararon que el desarrollo de políticas para la primera infancia es su meta central. Por lo tanto, la nueva política de los Centros de Desarrollo Infantil - inspirada en el modelo británico *Sure Start*- fue presentada a inicios de 2016. Pero el presupuesto de 2017 mostró una implementación de sólo el 4.34% en esta área, y una meta física de 536 niños en los Centros de Desarrollo Infantil a lo largo y ancho del país (Coalición Infancia en Deuda, 2017). Las oficinas de protección tanto en la administración nacional como de la provincia de Buenos Aires fueron

¹² Dinatale, M. (29 de abril de 2018). Según la UCA, la pobreza infantil aumentó al 62,5% y hay 8 millones de niños privados de algún derecho. Infobae. Disponible en: <https://bit.ly/2n0whg1>.

desjerarquizadas, con una considerable pérdida de fondos y autonomía. Parcialmente, estas pérdidas presupuestarias fueron redirigidas a las ONGs, en particular en temas de acogimiento, consumos problemáticos y desarrollo infantil. En muchas provincias se suscribieron contratos con ONGs extremadamente conservadoras, como Fundación CONIN en temas de desarrollo y nutrición, y con organizaciones católicas para los programas de acogimiento, tales como el *Movimiento Familiar Cristiano* o los *Hogares de Belén*.

Paradójicamente, el gobierno promovió el cumplimiento de los compromisos derivados de la creación del Defensor del Niño, incluido en la Ley 26061 y pendientes desde 2005. Luego de un proceso de selección democrático y cuidadoso coordinado por una Comisión Especial formada por representantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, se suponía que el o la Defensor iba a ser seleccionado y comenzar sus funciones para noviembre de 2018, pero recién a mediados de 2019 fue dada a conocer la ganadora, la dra. Marisa Graham, quedando la ratificación legislativa de su nombramiento en suspenso. Las responsabilidades de la posición incluyen la supervisión y el monitoreo de la política pública, el diseño de programas especiales y llevar a cabo demandas administrativas o judiciales.

En suma, el cambio de gobierno muestra una marcada caída en la relevancia de los programas de protección y de la centralidad del discurso de derechos en la justicia juvenil, enfatizando la baja en la edad penal y en un discurso moralista punitivo (Levitas, 2005). El actual contexto, por lo mismo, nos permite identificar tendencias al aumento de la privatización y la marcada restricción de los servicios provistos por el Estado.

Conclusiones

Las reformas institucionales y legales luego de los años noventa son remarcables. La mayoría de las provincias sancionaron leyes que reflejan el paradigma de derechos, y reformaron sus instituciones o crearon nuevas para proveer a la protección de la niñez. De hecho, desde el año 2005 en adelante, hubo avances en el proceso de descentralización y cambios legales y administrativos que promovieron los principios de co-responsabilidad, integralidad y transversalidad de derechos. Incluso en un contexto de fragilidad institucional y de persistencia en las debilidades en el tratamiento de la pobreza estructural y sus consecuencias, gradualmente todas las jurisdicciones construyeron áreas y servicios de protección de derechos. Más aún, el derecho a ser oído, a tener una opinión que sea tenida en cuenta, y a un abogado propio, promovieron por sí mismos cambios significativos -aunque restringidos- en las prácticas institucionales con niños y niñas.

Las reformas en educación y salud extendieron el sistema de protección de derechos. Con la Ley de Educación Nacional 26206 (2006) se implementaron programas para facilitar el acceso y la permanencia en la escuela, o facilitar el reingreso de aquellos que habían interrumpido su escolaridad. Se extendieron las oportunidades para asistir al nivel inicial (de 3 a 5 años) y al nivel medio (13 a 17). La cobertura de la educación media alcanzó al 93% de la población en edad escolar, constituyendo una de las más extensas de la región (aunque con marcadas diferencias entre provincias y una terminalidad más baja). En materia de salud, la obligatoriedad de la inmunización y la extensión de la atención primaria, junto con programas especiales móviles (cuidado dental, asistencia especial al recién nacido, etc.) ampliaron la asistencia a poblaciones vulnerables y permitieron el mejoramiento de indicadores de salud tales como la mortalidad

infantil (que descendió de 12/1000 en 2010 a 9,7/1000 en 2014). Aun así, persisten marcadas desigualdades entre provincias y regiones.

Como ya hemos señalado, la nueva administración nacional tomó un camino diferente en su definición de la función del Estado, cancelando varios programas o limitando sus presupuestos a niveles que implicaban una virtual imposibilidad de operación. Los programas más afectados han sido los de provisión de insumos (vacunas, elementos básicos para la asistencia diaria, etc.) y medicamentos, en el área de salud; aquellos dirigidos a reducir las desigualdades digitales entre estudiantes de primaria y media mediante la distribución de computadoras (*Conectar Igualdad*) y aquellos destinados a la atención de necesidades educativas especiales (*Educación en Contextos de Encierro* y *Educación Multicultural y Plurilingüe* para comunidades originarias).

El presupuesto 2019 muestra una marcada reducción en los presupuestos de salud, educación y protección a la infancia, y fue criticado por numerosas agencias y organizaciones, incluyendo UNICEF. Por su parte, persisten obstáculos relevantes, tales como: al nivel de la dimensión institucional de los sistemas de protección, la desjerarquización de la Secretaría Nacional en un departamento del Ministerio de Desarrollo, la precariedad de las condiciones de trabajo y las altas tasas de rotación de los trabajadores; la falta de adecuación infraestructural y la falta de presupuesto adecuado. Por su parte, las relaciones inter-institucionales muestran aún la escasa articulación entre agencias de protección, sistema educativo y agencias de salud; la insuficiente variedad de recursos y programas para trabajar con familias; y la persistencia de conflictos con el Poder Judicial.

El contexto presente de restricción presupuestaria y metas de austeridad conspira contra el desarrollo de estrategias que permitan sortear esos obstáculos y pone en peligro los logros de un laborioso proceso de más de una década. Más aún, el contexto actual se torna en uno de gran

amenaza, en el cual posiciones antidemocráticas echan una luz negativa sobre el discurso de derechos, en un proceso que parece de endurecimiento del punitivismo y la legitimación de la desigualdad social.

Transformaciones normativas e institucionales en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: General San Martín y Morón

GABRIELA MAGISTRIS Y ANA CECILIA GAITÁN

Introducción

Este capítulo se propone analizar las dinámicas y procesos institucionales de construcción e implementación local del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en dos municipios del primer cordón del conurbano bonaerense (Morón y General San Martín), enfocando en las estructuras organizativas, sus transformaciones, competencias y atribuciones. Primero, se presenta una breve caracterización del contexto sociodemográfico y sociopolítico de la provincia de Buenos Aires en general y de los dos municipios seleccionados en particular. Luego, se realiza una descripción de los dispositivos locales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes correspondientes a cada distrito para el período en el que fue realizado el trabajo de campo de esta investigación (2013-2015). Se trata de señalar los actores centrales de la institucionalización de derechos en los ámbitos locales y de reponer las principales transformaciones producidas en la institucionalidad para cada localidad.

Aspectos sociodemográficos y sociopolíticos principales de la provincia de Buenos Aires y de los dos municipios seleccionados

La provincia de Buenos Aires es la provincia con mayor densidad poblacional de Argentina, y concentra el 38,9% de la población total del país (40.117.096 habitantes).¹ En dicha provincia, viven un total de 15.625.084 personas. La porción juvenil de esa población es altamente significativa (4.924.279 menores de 18 años según datos del INDEC) configurando el 31,51% de la población provincial total.² El 62,5% de la población de la provincia (9.916.715, un millón de personas más que lo que se registraba en el 2001) se encuentra concentrada en los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense (INDEC, 2010). Por su parte, el denominado “interior provincial”, es eminentemente rural y si bien éste presenta tasas levemente superiores de analfabetismo, el conurbano se destaca por las mayores dificultades de acceso a la salud, al agua corriente y a condiciones habitacionales adecuadas (Censo INDEC, 2010). Los niveles de pobreza también distinguen al conurbano del interior de la provincia. Siguiendo los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el interior presenta indicadores cercanos al 11 %, mientras que el Conurbano sobrepasa el 17% (Censo INDEC, 2010).

Asimismo, un importante número de niños/as y adolescentes de la provincia de Buenos Aires vive en hogares que tienen características habitacionales precarias, lo cual

¹ Según datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del INDEC (2010).

² Ello sin dejar de mencionar el contexto general de las variaciones en la pirámide poblacional a nivel general en el país que demuestran una estructura por edad y sexo envejecida, en la que el porcentaje de personas adultas mayores es elevado, mientras que el porcentaje de niños/as y jóvenes se mantiene relativamente moderado y en algunos casos, en proceso de disminución (según datos oficiales finales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC (2010).

supone situaciones de pobreza estructural: uno de cada cuatro hogares con niños/as no tiene agua potable, más de un 20% vive en zonas inundables y un 12% tiene basurales cercanos a sus viviendas (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011: 42). Al considerar el ingreso de los hogares en el año 2009, el 7% de los niños/as se encontraba bajo la línea de indigencia y el 21,8% bajo la línea de la pobreza. En este sentido, en un 62% de los casos residen en hogares con ingresos per cápita inferiores a la media (Observatorio del Conurbano, 2010).

General San Martín

Se trata de uno de los municipios del norte del Área Metropolitana de Buenos Aires, ubicado a 22 kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires. Limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Vicente López, San Isidro, San Miguel y Tres de Febrero. Es rectangular, con una superficie de aproximadamente 55,75 Km² y está integrado por ocho localidades y veintidós barrios. Dicho municipio cuenta con 414.196 habitantes (198.094 varones y 216.102 mujeres; según Censo INDEC, 2010) y es el tercer distrito más densamente poblado del área metropolitana de Buenos Aires (7.429,52 habitantes por km²), sólo superado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por Lanús. Presenta una población infanto-juvenil (0-18 años inclusive) de 115.513 personas (58.283 varones y 57.230 mujeres) que conforman el 27,88 % de población total (INDEC 2010). Al año 2010, se cuentan en el municipio 133.202 hogares, de los cuales 8.936 presentan al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (6,7% de hogares con al menos un indicador de NBI).³ En relación con indicadores vinculados a la educación, presenta una matrícula en todas las modalidades de educación de 106.580 personas, alcanzando un porcentaje de población escolarizada en alguna

³ <https://bit.ly/2oxjvkl>.

de esas modalidades del 25,7%. En cuanto al porcentaje de población que nunca asistió a un establecimiento educativo, el mismo asciende al 1,6% (6.672 personas). Con respecto a la tasa de analfabetismo (población de 10 años y más), la misma es de 1,0%.⁴ Mientras que el porcentaje de mortalidad infantil, por su parte, asciende a 10,1% (al 2013).⁵

El partido de General San Martín es denominado como la “Ciudad de la tradición, capital de la industria”⁶. Asimismo, este municipio no se constituye como una “ciudad dormitorio”, ya que buena parte de sus habitantes consiguen empleo en el mismo municipio por ser un polo productivo. Esto brindaría una fuerte base y potencial legitimador a la idea de “desarrollo productivo con inclusión social” entendido como una secuencia relativamente automática (Alonso, 2009). En este sentido, la gestión del municipio se encuentra tradicionalmente orientada al fortalecimiento de la industria local, direccionando medidas hacia la pequeña y mediana industria, y trabajando mancomunadamente con Cámaras Empresariales locales. Investigadores que han indagado en la gestión de las políticas sociales en este territorio, afirman que durante mucho tiempo no ha resultado sencillo que las políticas sociales entren en la agenda

4 Observatorio Conurbano Bonaerense (2010) Indicadores Seleccionados de Educación y Porcentaje de Hogares con NBI. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2nKzsZJ>.

5 Observatorio Conurbano Bonaerense (2010) Indicadores Mortalidad Infantil. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2nXLWwS>.

6 La denominación de “ciudad de la tradición” se debe a que, por un lado, allí nació José Hernández, autor del conocido y popular Martín Fierro, y, por otro lado, porque allí se desplegó también una fuerte resistencia a las invasiones inglesas en el siglo XIX. Por su parte, la denominación de “capital de la industria” aparece cuando a fines de la década de 1980, General San Martín representaba la segunda fuerza industrial de la Provincia de Buenos Aires y del país; siendo la primera concentración de Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa y producía el 3% del PBII (Producto Bruto Interno Industrial) nacional. La leyenda “Ciudad de la Tradición” fue establecida por la ley nacional 21154/75 en el año 1975 y “Capital de la Industria” por la ordenanza 3358/88. (Visacovsky, 2007).

prioritaria del gobierno municipal (Alonso, 2009; Vallarino, 2009), dado que la vinculación estrecha entre actores empresariales y administraciones locales, ha consolidado el supuesto que afirma que si se estimula el crecimiento productivo, automáticamente “derramaría” sus efectos positivos en la población.

Por otra parte, San Martín se encuentra -según un estudio realizado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento- entre los municipios del noroeste del Área Metropolitana que presentan un porcentaje mayor del suelo ocupado por asentamientos y residencias precarias.⁷ A diferencia de las villas que se sucedieron en las zonas próximas a las fábricas durante la etapa de desarrollo industrial del municipio, los asentamientos que se instalaron en zonas de bañados, próximas al Río Reconquista (importante curso de agua que los rodea), sufren actualmente las consecuencias de la inundación, degradación y contaminación ambiental (también por proximidad a basurales) que tornan críticas las condiciones de vida de sus habitantes. Entre 1990-2006, San Martín presenta un crecimiento del 197% de población residente en villas y asentamientos respecto de la población total del municipio, pero cabe destacar que el crecimiento relativo de la población en asentamientos fue de más del 2.100 %, pasando de 1050 personas, en 1990, a 23.373 en 2006; en el caso de los residentes en villas de emergencia, el incremento fue del 119% (de 26.000 a más de 57.000). Estos datos expresan los problemas que enfrentan los sectores más desaventajados para acceder a suelo formal urbano.

Los “fondos” del Municipio, donde mayoritariamente se encuentran los sectores más vulnerables, están delimitados por la Autopista Camino del Buen Ayre y la Av. Juan

⁷ Tal como refleja un informe de Infohabitat, el 6,79% del territorio de San Martín es ocupado por villas y asentamientos, lo cual representa la proporción más elevada de todo el Gran Buenos Aires. Recuperado de: <https://bit.ly/2pjMNs6>.

Manuel de Rosas (o Av. Márquez) y constituye, según los investigadores Álvarez y Lulita (2005), un segmento socio-espacial en el que:

El capital espacial con el que cuentan sus pobladores es mínimo, por falta de servicios cloacales, agua potable, luz eléctrica, recolección de basura, absoluta precariedad de la vivienda, entramado de calles, establecimientos educativos, esparcimiento, espacios verdes, desagües pluviales y todo otro elemento de las sociedades y ciudad centrales (Álvarez y Lulita, 2005:14).

En lo que respecta a la tradición política del municipio, del año 1999 al 2011 gobernó el municipio un intendente que llegó de la mano del radicalismo (para luego acercarse al ARI y más adelante, al FPV) y que luego armó un frente vecinal llamado San Martín por Honestidad y Trabajo. Al momento de esta investigación (2013-2015), gobernaba allí un partido político vecinal que emergió asociado al kirchnerismo, pero que luego en las elecciones legislativas del 2011, se volcó a las filas del Frente Renovador liderado por Sergio Massa, para volver al kirchnerismo en el año 2015.⁸

Morón

Es un municipio ubicado en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), al noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 20 kilómetros del centro de la misma. El municipio limita al norte con Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza. En sus 55,6 km² de superficie, Morón cuenta con una densidad de 5.734,1 habitantes por km². De acuerdo a los

⁸ Frente a las elecciones presidenciales del año 2015, en el mes de junio de 2015, el intendente de General San Martín decide nuevamente sumarse al partido del Frente Para la Victoria. En octubre de 2015, el intendente Kato-podis resulta re-electo para el período 2015-2019.

resultados arrojados por el Censo 2010, en dicho partido viven 321.109 habitantes, de los cuales 153.129 son varones y 167.980 mujeres. El número de niños, niñas y adolescentes entre los 0-18 años inclusive es de 80.383 (41.065 varones y 39.318 mujeres), conformando el 25,03% de la población total del municipio. En relación con indicadores vinculados a la educación, presenta una matrícula en todas las modalidades de educación de 74.487 personas, alcanzando un porcentaje de población escolarizada en alguna de esas modalidades del 23,1%. En cuanto a la tasa de analfabetismo (población de 10 años y más), la misma es de 0,76 %.⁹ Mientras que el porcentaje de mortalidad infantil, por su parte, asciende a 7,1% (al 2013).¹⁰ Al año 2010, se cuentan en el municipio 106.902 hogares, de los cuales 3.766 presentan al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (3,5% de hogares con al menos un indicador de NBI). El valor de hogares con NBI disminuyó a la mitad desde el Censo 2001, que era de 6,8% de acuerdo al Observatorio Unidad Sanitaria Ambiental de Morón, esto puede verse correlacionado con la tasa de desocupación que disminuyó de 17 a 4 cada 100 habitantes en los mismos períodos de tiempo. De hecho, el municipio de Morón presenta uno de los índices de NBI más bajos comparándolo con los 24 partidos del Gran Buenos Aires.¹¹

La asunción de Martín Sabbatella de la intendencia de Morón en el año 1999, estableció como prioridad de la nueva gestión municipal el desarrollo de políticas cuyo objetivo, fuera transparentar la gestión e incluir la participación

⁹ Observatorio Conurbano Bonaerense (2010) Indicadores Seleccionados de Educación. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2nL6TLL>.

¹⁰ Observatorio Conurbano Bonaerense (2010) Indicadores Mortalidad Infantil. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2nXLWwS>. Última entrada 09-09-2016.

¹¹ ACCUMAR (2014). Informe sociodemográfico y de salud del partido de Morón. Observatorio Unidad Sanitaria Ambiental de Morón, Dirección General de Salud Ambiental.

de los/as vecinos/as.¹² Recuperando las palabras de dicho intendente, se trató de construir una “democracia de proximidad” (Annunziata, 2008a). Martín Sabbatella accede a la intendencia de Morón formando parte de una alianza política construida entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario (FREPASO) y bajo la bandera de la transparencia como contraposición eficaz a una gestión justicialista signada por la corrupción (Annunziata, 2008b). Cuatro años más tarde, al momento de su reelección y tras haberse separado de dicha alianza política, su presentación se dio de la mano del lanzamiento de la agrupación vecinalista Nuevo Morón. A partir del año 2007, en el marco de su tercer mandato como intendente, Sabbatella emprende la construcción de una fuerza política de alcance provincial denominada Nuevo Encuentro, con la cual, será electo como diputado nacional de la Provincia de Buenos Aires en el año 2009 (Annunziata, 2013). En su cargo quedará como sucesor Lucas Ghi quien, en las elecciones del año 2011, será reconfirmado como intendente de Morón hasta el año de 2015.¹³ Durante estos años, la gestión municipal desarrolló una estrategia enfocada en otorgarle una nueva impronta a las políticas públicas. Entre sus principales objetivos, se encontraba (re)organizar una oferta programática desarticulada, fortalecer las áreas de salud y educación que estaban debilitadas, y mejorar las políticas de niñez y juventud (Olaviaga y Marazzi, 2010).

Tal como mencionara Rodríguez Gustá (2014), durante aquellos años, la gestión municipal en Morón se caracterizó “por la búsqueda de la participación ciudadana y la expansión del ejercicio de derechos mediante procesos de transparencia; una gestión eficiente para mejorar la recaudación y la administración de los recursos públicos y un

¹² La gestión previa del intendente justicialista Juan Carlos Rousselot (1991-1998) fue caracterizada por una gestión teñida por una corrupción estructural (Annunziata, 2008).

¹³ Dicha agrupación vecinal gobernará el municipio hasta el año 2015, cuando se ve derrotado en las elecciones locales por la alianza Cambiemos.

desarrollo social” (p. 564). Dicha gestión también se caracterizó por configurarse en torno a nociones de equidad de género, derechos humanos e inclusión social (Rodríguez Gustá, 2009a). En este sentido, se han desarrollado una serie de políticas en pos de la transparencia y de promover la participación de los/as vecinos/as. Por ejemplo, en el año 2004, se creó un Programa de Descentralización Municipal, el cual basado en la creación de Unidades de Gestión Comunitaria en cada comuna, buscó fortalecer la proximidad y confianza en la relación gobernantes-gobernados (Annunziata, 2008) y abrirse a la activa participación ciudadana (Rodríguez Gustá, 2009b). Años más tarde, y sobre la base de la descentralización, se instaurará el Presupuesto Participativo como uno entre otros dispositivos destinados a lograr la transparencia de la gestión y la participación ciudadana. En este sentido, Morón se convirtió en uno de los municipios pioneros en la Argentina en implementar ese tipo de dispositivos (Annunziata, 2013).

Descripción del proceso de transformación normativa e institucional

En el año 2005, la provincia de Buenos Aires sancionó una ley local específica dirigida a la protección de los derechos de los/as niños/as (Ley Nro. 13.298), enmarcada en el cambio normativo que se daba de modo paralelo a nivel nacional. Luego de arduos y acalorados debates entre actores sumamente diversos y heterogéneos, dicha ley se sancionó con el fin de generar un cambio estructural en la política de infancia provincial. Dentro de este contexto, se produce un proceso de readecuación legal e institucional respecto de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. Este proceso supuso un cambio sustantivo

en la política de infancia en la provincia, a través de la revisión de las concepciones de infancia y de las problemáticas asociadas a ella.

De esta forma se rompió, en principio, con la centralidad del Poder Judicial, colocándose sobre la cabeza de los organismos administrativos, la obligación de enfocar su acción hacia todos los niños/as y adolescentes (Magistris, 2012). A partir de ello, se crearon nuevos dispositivos de atención y protección a la infancia generada alrededor de Servicios de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Estos servicios funcionarían como ventanilla de acceso a las políticas sociales de los distintos niveles, así como de respuesta estatal frente a la vulneración y/o amenaza de vulneración los derechos de niños, niñas y adolescentes.¹⁴

En relación a los recursos financieros del sistema de protección de derechos, los mismos se distribuyen en los municipios desde el año 2004 mediante lo que la Ley 13.163 del año 2004 denomina “Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental”. Este Fondo fue una de las primeras experiencias de la provincia de descentralización de recursos a los niveles de gobierno municipal, en busca de mejorar sus capacidades técnicas para el desarrollo de políticas sociales. Fue ideado para dotar de institucionalidad al sistema de protección de derechos. Desde antes de sancionarse la ley 13.298 ya se pretendía que, a través de la coparticipación de ese fondo, se financiara la creación del sistema a nivel municipal. En virtud de la aplicación del régimen, se distribuyen de forma anual a los municipios de la provincia por aplicación del índice de vulnerabilidad social calculado por el entonces llamado Ministerio Provincial de Desarrollo Humano y Trabajo. Para recibir esos fondos, los municipios deben adherir a la ley 13.298 mediante la suscripción voluntaria de un “Convenio Marco

¹⁴ Debido al carácter federal de la Argentina, cada provincia y en función de la autonomía local, debe contar con su propio sistema de protección de derechos.

de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño” con el nivel provincial. A través de tal convenio, los municipios se obligan a promover en su jurisdicción la organización del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el ámbito del Municipio, así como a utilizar al menos el 50 % del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por Ley 13.163 para la constitución del Servicio Local de Protección de Derechos.¹⁵

La complejidad que encierra la implementación reciente del Sistema de Protección de Derechos de Niños/as en la provincia de Buenos Aires, en paralelo al debate y sanción de la ley local (ley 13.298), ha implicado disputas y recomodamientos de actores, programas, dispositivos y competencias en lo relativo a la gestión social de la infancia. Esto supuso, además, la puesta en juego de la responsabilidad local en la intervención social respecto de esta población, lo que ha implicado un particular desafío para la provincia al verse compelida a implementar la institucionalización de los derechos en un contexto altamente heterogéneo, con 134 municipios con lógicas de autonomía de distinto grado, actores, políticas y programas de distinto nivel y trayectorias y capacidades institucionales diversas.¹⁶

¹⁵ El índice de vulnerabilidad social se compone en base a los siguientes indicadores: El 60% se mide en relación directa a la cantidad de población con Necesidades Básicas Insatisfechas; el 10% en relación directa a la mortalidad infantil, otro 10% en relación directa a los nacimientos de bajo peso, otro 10% en relación directa a las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores y el último 10% en relación directa a las defunciones por causas parasitarias e infecciosas. A esto se agrega que los indicadores se ponderan en función del tamaño de la población de cada municipio. Como se ha dicho, si bien esta metodología es recomendable, puede afectar a municipios de menos de 10.000 habitantes, generando inequidades distributivas (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

¹⁶ Su dinámica demográfica presenta un alto grado de heterogeneidad, encontrándose partidos con una alta densidad poblacional, estructura por edades envejecida y tendencia al decrecimiento, otros también muy poblados, pero con estructuras de edades jóvenes y alto potencial de crecimiento, mientras que muchos están menos densamente poblados y tienen estructuras etarias envejecidas, expulsan población (GBA, 2010).

Hasta el momento en que se comenzó a pensar en una adecuación local a la CDN, la provincia de Buenos Aires se regía por el decreto-ley Nro. 10.067, sancionado a fines de la última dictadura militar¹⁷ y en el cual se establecía una modalidad de intervención del estado provincial respecto de las problemáticas de la infancia, que puede ser calificada como “típica” del *campo de la minoridad*. Dicha intervención establecía la caracterización de un sector de la infancia como víctima de abandono material y moral al cual le correspondería una instancia de política pública con dinámicas y características propias, separadas de otro conjunto de políticas diseñadas para el universo infantil.¹⁸ Estas políticas públicas eran encarnadas institucionalmente por los organismos provinciales de minoridad y familia, que a su vez, encomendaban funciones a las delegaciones descentralizadas que coincidían con los departamentos judiciales y

¹⁷ Esta norma había impuesto, a su vez, modificaciones a la ley de minoridad provincial (decreto ley 10.067 y ley 4.664 [de 1937]), en lo que respecta a la competencia de los Tribunales de Menores y un mayor desarrollo de la normativa procedimental. De acuerdo al decreto-ley 10.067 el patronato estatal respecto de los niños y niñas debía ser ejercido en forma concurrente y coordinada por los jueces de menores, los asesores de incapaces y la Subsecretaría del Menor y la Familia. Asimismo, se amplía aún más la competencia de los tribunales de menores, al incorporarse las faltas y las contravenciones cometidas por menores de 18 años (Vitale, 2006). Con anterioridad a esa ley, también existió otra ley local, la Nro. 4.664, de Creación de los Tribunales de Menores, de 1937, siendo los primeros tribunales de menores de todo el país. Este tribunal estuvo compuesto igual por un juez único y especialista (que debía ser casado), lo que se sostuvo en el decreto-ley 10.067, aunque sin la exigencia del estado civil y la especialización (Domenech y Guido, 2003: 21).

¹⁸ Dicha normativa establecía que cada titular del patronato tiene funciones propias: a) Jueces de Menores. Deciden sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo disponer las medidas tutelares de amparo. Aquí se haya incluida la facultad de internación de los niños/as en instituciones; b) Asesores de Menores o Incapaces. Son los representantes del menor a la vez que de la sociedad y tiene como función controlar el eficaz cumplimiento de la tutela del menor y c) Consejo Provincial del Menor. Planifica y ejecuta la política de minoridad. Se ocupaba de la educación y formación de los menores internados. Tenía a su cargo los establecimientos de institucionalización, así como los programas alternativos de no institucionalización.

con funciones de auxilio directo al Poder Judicial de menores.¹⁹ Existía además una centralidad del Poder Judicial (fuero de menores), con funciones más amplias que las que otorgaba la ley nacional Nro. 10.903, ya que su competencia alcanzaba no sólo cuestiones relativas a la protección asistencial de los niños/as, sino también, aquellos casos donde los niños y niñas resultarían víctimas y/o infractores de delitos, incluyendo algunas competencias relativas al derecho de familia (patria potestad, adopción, etc.).

General San Martín

En lo que refiere al campo de la niñez y adolescencia, el partido de General San Martín se constituyó en uno de los municipios pioneros en generar dispositivos de promoción y protección de derechos siguiendo, en parte, la línea de desarrollo de las Defensorías de niños/as de la Ciudad de Buenos Aires, y aún con anterioridad a la sanción de la ley nacional y provincial de protección integral de derechos de niños/as y adolescentes.

Con la creación de estas Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes (luego convertidas en Oficinas Municipales de Protección de Derechos del Niño), se pretendió crear a nivel local soluciones alternativas a la judicialización e institucionalización de niños/as y adolescentes con “problemas asistenciales”, como así también, ofrecer un ámbito propio para la resolución de conflictos del niño/a o adolescente (en el marco de un trabajo interdisciplinario de trabajadores sociales, psicólogos y abogados). Todo ello se erige como uno de los principales medios para respetar los preceptos de la CDN, en tanto que la función principal de estos organismos consistió en proporcionar instituciones y

¹⁹ Con posterioridad, esas delegaciones de Minoridad y Familia se convertirían en Servicios Zonales, luego de la entrada en vigencia de la ley 13.298.

prácticas estatales que pudieran proteger los derechos de los niños/as y sus familias, resguardando su propio interés y participación efectiva.

El diagnóstico de situación -elaborado por los funcionarios del área de desarrollo social del municipio- que realizaba este proceso de creación de Defensorías de Niños/as en el ámbito local, detectó que los motivos más frecuentes para la apertura de causas en los Tribunales de Menores se relacionaban, centralmente, con la vulneración de los derechos de los niños/as a la educación, la alimentación, la salud y a tener una familia. En efecto, las autoridades municipales partían de comprender que un importante porcentaje de las problemáticas asistenciales eran consecuencias de la pobreza, razón por la cual, a fin de evitar judicializarla, las políticas para la infancia y adolescencia debían contemplar la creación de las Defensorías de Niños/as. A diferencia de situaciones que denominaban de riesgo, como “fuga de hogar” o denuncias por maltrato y/ o abuso sexual infantojuvenil, donde la intervención judicial aparecía como ineludible, se consideraba que los derechos vulnerados antes mencionados no ameritaban la apertura de causas en los Tribunales, sino una respuesta integral. Para ello, la política municipal dirigida a la infancia y adolescencia debía priorizar la creación de espacios cercanos a la comunidad más afectada, dando una resolución alternativa a tales problemáticas, a la vez que, promover la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes.²⁰

Estos espacios de protección de derechos de niños/as se montaron sobre una estructura institucional existente. Se creó así la Dirección de las Defensorías de niños, niñas y adolescentes, dependiente de la Dirección General de

²⁰ Pagluida, D. y Vecciarelli, M. (2006) *Mediación y negociación en niñez y adolescencia: libro cibernético* San Martín 06. Dirección General de Infancia y Familia, de la Municipalidad de General San Martín, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://bit.ly/2pjNlc2>.

Infancia y Familia,²¹ que a su vez dependía de la Secretaría de Desarrollo Social municipal. Así es como en el mes de noviembre del año 2000, se implementó la primer Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes en José León Suárez, una de las zonas más desaventajadas del municipio y con menos presencia estatal de acciones directas vinculadas a la protección social en general y a la de los niños/as y adolescentes en particular. Dada la gran demanda de atención y la importante repercusión en la comunidad -muy especialmente en las escuelas del distrito-, en el mes de julio del año 2004, se decidió implementar la segunda Defensoría municipal, en Villa Zagala. En septiembre de 2006 se implementó una tercera en Billinghamurst. Las tres Defensorías están ubicadas estratégicamente en puntos equidistantes a fin de poder alcanzar a la mayor cantidad de beneficiarios/as. En el 2006 también se creó una Guardia de Protección de Derechos de Niños/As y Adolescentes para atender a situaciones de cierta gravedad que requirieran intervención urgente.

Si bien estos dispositivos se habían creado con anterioridad a la sanción y vigencia de la ley provincial 13.298,²² según los/as informantes, ello se debió a que durante estas gestiones municipales no se logró la adhesión a tal nor-

21 Cabe resaltar que, según información aportada por una ex trabajadora del área de infancia del municipio, al frente de la Dirección General de Infancia y Familia estuvo una profesional de la salud (médica pediatra Jefa de la Unidad de Adolescentes del Hospital Belgrano) que priorizaba las estrategias de intervención basadas en equiparar la vulneración de derechos a problemas de salud (especialmente a través de la atención psicológica, clínica, especializada e individual).

22 En el año 2000 se crea la primer Defensoría de Niños/as y Adolescentes; mientras que la ley 13.298 es del año 2005 y entra en vigencia en el 2007.

mativa provincial y como consecuencia, no se implementaron en ese tiempo²³ los Servicios Locales de Protección de Derechos que menciona la ley.²⁴

En diciembre de 2011, asumió una nueva gestión encabezada por Gabriel Katopodis, y se diseñaron y rearmaron los nuevos equipos de dirección y coordinación vinculados a infancia. En junio de 2012 se firmó el convenio de adhesión a la ley provincial 13.298 a instancias de la nueva gestión, destacándose un fuerte acento de la gestión municipal en la apuesta hacia una integralidad e intersectorialidad en las intervenciones, así como también, en la territorialización de sus acciones. Las tres defensorías preexistentes se transformaron en Servicios Locales (no se crearon nuevos, ni se eliminaron existentes, dado que según los funcionarios, el esfuerzo estuvo direccionado a potenciar lo existente).²⁵ Esta transformación implicó, en términos concretos, la asignación de las atribuciones y responsabilidades que erige la ley 13.298, con los sentidos y resignificaciones que el propio municipio les otorga, especialmente en lo que respecta a la constitución de organismos específicos de protección y promoción de derechos de niños/as y adolescentes en territorio.

Morón

Tal como hemos hecho referencia, ya desde fines de la década de 1990 el municipio de Morón llevó adelante una estrategia de gobierno enfocada en otorgarle una nueva impronta a las políticas públicas. En cuanto a las políticas

23 Nos referimos al momento que oscila entre la vigencia de la ley 13.298 en el año 2007 y el año 2011, fecha en que asumen las nuevas autoridades municipales y deciden suscribir tal convenio de adhesión a la ley.

24 Las personas entrevistadas y con las que charlamos informalmente sobre el tema refieren que ello obedeció, especialmente, a diferencias políticas entre las autoridades del municipio y las de la provincia de Buenos Aires.

25 Para información desagregada sobre la conformación de los Servicios Locales, principales demandas, actores y modo de acceso, ver el apartado siguiente.

destinadas a niños/as y adolescentes, estas recibieron un impulso extra luego de la sanción de la Ley 13.298. Incluso con anterioridad a su entrada en vigencia, el municipio creó la Secretaría de Salud y Desarrollo Social, con el doble objetivo de optimizar el funcionamiento del gabinete municipal y de articular la dimensión territorial de la gestión con el abordaje temático (Olaviaga y Marazzi, 2010). Esta Secretaría se erige como una dependencia central, que concentra a las demás áreas sociales encargadas de implementar políticas orientadas a la infancia y adolescencia (Olaviaga y Marazzi, 2010). Como dependencia directa de esa Secretaría, se crea la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Decreto 1.945/2006). El objetivo de esta Dirección era profundizar la elaboración de políticas públicas en el marco de la nueva Ley provincial 13.298. En consecuencia, uno de sus objetivos principales fue garantizar la atención de situaciones de vulneración de derechos de niños/as y adolescentes y sus familias. A través de un enfoque interdisciplinario, concentró las temáticas sobre la niñez y la adolescencia de manera transversal con otras áreas como Acción Social y Atención Primaria de la Salud (Olaviaga y Marazzi, 2010). De acuerdo a lo que plantean estas últimas autoras, dicha Dirección se planteó el desarrollo de estrategias basadas en la prevención, la promoción y la difusión de derechos mediante tres ejes:

1. Atención de casos por demanda espontánea y derivación.
2. Acciones de promoción tendientes a que la comunidad conozca los derechos de niños/as y adolescentes, en un marco de corresponsabilidad.
3. Acciones de prevención destinadas a evitar situaciones de vulneración de derechos.

La población objetivo de esta dependencia estaba conformada por niños/as y adolescentes hasta los 18 años que se encontrasen bajo condiciones de violencia física, psíquica o sexual; en situación de calle o extraviados/as; víctimas de explotación sexual o laboral y/o del consumo de drogas; en conflicto con la ley penal; impedidos/as del acceso a los sistemas salud, educación y recreación; y vulnerados/as, amenazados/as o desconociendo sus derechos (Olaviaga y Marazzi, 2010).

Durante el año 2010, y en el marco de reestructuraciones, se produjo una fusión entre las entonces llamadas Dirección de Niñez y Adolescencia y Dirección de Juventud, emergiendo la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud. De ella dependían programas dirigidos a efectivizar el acceso a derechos de niños/as y adolescentes (Centros de Desarrollo Infantil, Programa Envión,²⁶ entre otros) así como también, dispositivos específicos para la atención de vulneración de derechos que se derivan de la aplicación de la ley 13.298 en el municipio (Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos). Estos últimos se dividían en cuatro jurisdicciones, directamente vinculadas a las UGC previamente creadas: Palomar, Morón Sur, Castelar y Morón Centro.

²⁶ Si bien el programa era provincial y se encontraba bajo la esfera del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, su implementación era local y se encontraba a cargo de aquella flamante Dirección.

Conformación de los Sistemas Locales de Protección de Derechos en ambos municipios

General San Martín

De acuerdo con la narrativa de los entrevistados/as y el trabajo de observación realizado, los espacios que se identifican como centrales al sistema de protección de derechos local, son los siguientes:

- Tres Servicios Locales repartidos en el territorio (Villa Zagala, Billinghamurst, José León Suarez). Funciona también un equipo específico para algunos sectores considerados especialmente vulnerables y que ameritan una intervención personalizada. Se trata de Villa Hidalgo, Villa Lynch y Tropezón (que no cuentan con sede propia, sino que utilizan las instalaciones de las unidades sanitarias o espacios comunitarios de la zona). Esta descentralización se realiza para facilitar el acceso de la población al sistema (una vez por semana, concurren profesionales de los servicios locales cercanos, José León Suarez, Villa Zagala y Billinghamurst respectivamente). Atienden al público, familias y niños/as y adolescentes con “derechos vulnerados”, de lunes a viernes de 8 a 16 hs.
- Servicio de Guardia de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes (radicado en sede de la Dirección de Niñez).²⁷ La misma funciona de modo presencial en el horario de lunes a viernes de 8 a 17 hs. y

²⁷ También se realizan admisiones que no son urgencias, para orientar y/o derivar donde fuera pertinente, tres veces por semana.

también telefónicamente entre las 17 hs. y las 8 hs²⁸ e interviene frente a casos de vulneración de derechos que requieren tratamiento urgente.²⁹

- El municipio cuenta además con un hogar convivencial (Hogar Evita, ver apartado programas), que forma parte de los dispositivos destinados a la protección de derechos de los niños/as y adolescentes.

Actualmente los Servicios Locales cuentan con una coordinación general (además de un coordinador/a por sede), que a su vez dependen de la Dirección de Promoción de Derechos y Desarrollo Familiar.³⁰ De esta manera, quedan en esta última dirección lo relativo a estos dispositivos, mientras que en otra, llamada Dirección de Políticas de Niñez y Adolescencia, los programas de acceso a derechos que ofrece el municipio y/o la provincia de Buenos Aires, con implementación en el ámbito local, relacionado con los niños/as y adolescentes.³¹

Las narrativas de los funcionarios se centran en señalar una modificación sustancial del abordaje de aquellas cuestiones vinculadas a la protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes. Estos cambios se colocan especialmente en: 1) Incorporar la voz de los niños/as y de sus familias a las intervenciones y 2) Realizar un trabajo

²⁸ Se trata de una línea telefónica gratuita (0800-888-5678), cuyo objetivo es la atención permanente de urgencias vinculadas a la vulneración de derechos de niños/as, las 24 hs. todos los días del año. Esta línea se transfiere a un teléfono celular y lo atiende un operador, que es un psicólogo o un trabajador social. Esta persona interviene telefónicamente, contiene, orienta, acompaña a quienes allí se comunican denunciando alguna situación de vulneración de derechos de niños/as o adolescentes que requiera una intervención urgente. Este teléfono también toma denuncias de violencia familiar.

²⁹ No existe un protocolo específico que defina el carácter de urgencia, sino que el criterio de los casos que revisten urgencia lo toman operadores y coordinadores al momento de recibir la consulta.

³⁰ De aquí dependen los Servicios Locales, la Guardia de Protección de Derechos, la guardia telefónica para casos de violencia familiar y el Hogar Evita.

³¹ Se destacan aquí los Centros de Desarrollo Infantil, las Unidades de Desarrollo Infantil y los Centros Juveniles.

conjunto con actores institucionales diversos y la comunidad en la restitución de los derechos de los niños/as y adolescentes.

Estas transformaciones han repercutido además, en un aumento importante de la demanda de intervención de estos dispositivos,³² así como también, en una articulación interinstitucional e intersectorial mucho más acentuada y remarcada, a través de la idea de “corresponsabilidad”, palabra que, constantemente atraviesa los discursos de los funcionarios, trabajadores y operadores del sistema de protección.

En relación al carácter y tipo de demandas que tienen en los Servicios, tanto los funcionarios como trabajadores del ámbito de infancia, coinciden en que la mayoría de las problemáticas denunciadas en relación a los derechos de niños/as y adolescentes están vinculadas a la violencia, especialmente en relación con el ámbito intra-familiar. Esto parecería observarse en todos los Servicios Locales, aunque algunos presentan problemáticas singulares como adicciones, salud mental, entre otras.

Estas demandas que reciben y responden los Servicios Locales no están equitativamente repartidas. La demanda de intervención es mucho mayor en José León Suárez, reflejándose tanto en la cantidad de expedientes como en la complejidad y diversidad de las situaciones que allí llegan.³³ Por esa misma razón se trata del espacio donde hay

³² Frente a los 144 casos que atendieron entre los tres servicios locales en diciembre de 2011, en julio de 2012, la cifra aumentó a 514, lo que representa un incremento del 257%. Fuente: <https://bit.ly/2nSMBQc>. (24/08/2012)

³³ Las autoridades de infancia refieren que a diciembre de 2014, existían alrededor de 3000 expedientes en el servicio local de José León Suárez, mientras que entre los otros dos servicios locales, sumados, no alcanzan ese número (Villa Zagala, 1300; Billinghurst, 1500). No se cuenta con datos de expedientes de la guardia de protección de derechos. Por cierto, este dato no es determinante en la medida que se trata de la defensoría que se inauguró primero en el territorio de San Martín, en el año 2000, y por ende tiene mayor tiempo de permanencia y consolidación en afirmarse como actor para proteger y restituir los derechos de los chicos/as. También las autoridades locales, sumado a los trabajadores de dicho Servicio Local, refieren que la magnitud

más equipos de profesionales trabajando, dadas además la extensión de la localidad y la magnitud de casos en los que intervienen.

Resulta diversa también la demanda directa de las familias y/o la comunidad para reclamar por alguna vulneración de derechos de niños/as. En José L. Suárez y Billinghurst habría una mayor presencia de demanda “espontánea”, entendiéndose por ella, familias y/o niños/as que asisten directamente solicitando la intervención del servicio local. Se atribuye que, en esos casos, la demanda espontánea se encuentra relacionada con una mayor visibilidad y accesibilidad al Servicio Local, a la vez que, con la fuerte referencia de dicho dispositivo con la comunidad. Contrariamente a esto, la menor visibilidad del Servicio Local de Villa Zagala disminuye las posibilidades de acceso. En este sentido, parece significativo mencionar que en este último Servicio Local, no hay cartel ni señalización del lugar, a la vez que la puerta del mismo se encuentra cerrada con un candado. “La gente igual sabe”, alega una de las trabajadoras (y coordinadora) de ese Servicio.

En relación a los trabajadores, entre los tres Servicios Locales y la Guardia de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes, trabajan un total aproximado de 40 trabajadores. Número variable dada la rotación de los trabajadores. Cada Servicio cuenta, además, con un/a coordinador/a, además del/la coordinador/a general de los Servicios Locales, con quienes mantienen una reunión semanal para acordar criterios uniformes de intervención.

Por su parte, en lo que refiere al marco de intervención conjunto con otras instituciones, se identificaron al menos tres niveles:

de casos puede deberse a la extensión de territorio y mayor población que presenta José León Suárez en relación a los otros Servicios Locales y a la mayor presencia de grados altos de vulnerabilidad en esta zona, lo que motiva una mayor demanda y consecuente intervención en esta localidad.

1. Un nivel interjurisdiccional o de redes municipales, basado centralmente en reuniones más bien masivas con funcionarios, como por ejemplo las escuelas (inspectoras y equipos de orientación).
2. Un segundo nivel formado por redes territoriales, donde se convoca a todos los efectores que trabajan con niños/as y adolescentes. Es un espacio donde se encuentran, discute, arman o desarman estrategias de trabajo conjunto. Se menciona la preexistencia de redes que debieron ser impulsadas por el municipio (Libertador / Villa Lynch / Billinghurst, por ejemplo).
3. Un tercer nivel de articulación tiene que ver con los vínculos individuales, cara a cara, con algunos efectores. Por ejemplo, con el comisario a cargo de la Comisaría de la Mujer.

Dicha articulación, siguiendo las voces de los agentes de la protección del municipio, se basa centralmente en orientar, estar, acompañar, no pedirle al otro sólo que haga algo, sino poder lograr que cada institución haga lo que debe hacer. Una buena articulación se basa, para los servidores públicos entrevistados, en la confianza y contención creada a partir de la intervención conjunta y respetuosa en casos precedentes.

Ese trabajo mancomunado, de “corresponsabilidad”, se realiza en alianza con otras instituciones, dentro y fuera del municipio,³⁴ de distintos niveles (también nación y provincia),³⁵ con instituciones estatales, de la comunidad o privadas. En esas articulaciones no están ausentes los debates y las tensiones, por diferencias de distinta índole, sean de

³⁴ Especialmente los actores mencionan la articulación de modo frecuente y sostenido con: Hogar Evita, Centros Juveniles, Programa Envió, equipo de género del municipio, Unidades Sanitarias.

³⁵ Comisaría de la Mujer, escuelas (Provincia); Centro Integrador Comunitario, de Villa Zagala (Nación).

carácter políticas, de diferenciaciones al interior del municipio o con espacios provinciales, obstáculos procedimentales, etc.

Asimismo, y como parte de la institucionalidad que se despliega a partir de lo que establece la normativa provincial, en el ámbito municipal se ha creado un Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño/a. Desde inicios de 2012 se da un nuevo impulso al Consejo, que se conforma con nuevos actores. Han participado allí alternativa y variablemente tanto actores del gobierno local, centralmente aquellos pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social con responsabilidades directas vinculadas a la infancia; como actores del ámbito provincial y nacional (programas específicos, educación); Poder Judicial local; organizaciones comunitarias; colegios profesionales, Universidad Nacional de San Martín,³⁶ Obispado de San Martín, entre otros.

Morón

Para el caso de Morón, al momento de realizar el trabajo de campo (2013-2015), la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud dependía de la Subsecretaría de Políticas Socio-Sanitarias, la cual funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Socio-Sanitarias y Abordajes integrales. Esta ubicación en el organigrama municipal, supuso cambios y eventualmente una reestructuración en la mencionada Dirección. Dichas transformaciones se encontraron

³⁶ El equipo de investigación ha participado activamente de las reuniones de este Consejo Local en representación de la Universidad Nacional de San Martín. Desde mediados de 2012 y hasta la actualidad, participamos de las reuniones realizando tanto observación participante, como participación observante (Guber, 2001). En este sentido, como equipo de investigación que representa a la Universidad, participamos de los debates y disputas que se presentan alrededor de la construcción y las acciones del Consejo.

orientadas por la perspectiva de Abordajes Integrales³⁷ y se vieron reflejadas en la reorganización de la Dirección en cuatro coordinaciones territoriales: Morón Centro, Castellar Sur, Morón Sur y Palomar.

Estas coordinaciones articulan el trabajo entre los distintos dispositivos dependientes de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud en territorio y la Unidad de Gestión Comunitaria (UGC) correspondiente.³⁸ Como parte de esta reorganización, se pretendió reforzar la perspectiva territorial del trabajo de los Servicios Locales. De acuerdo a lo que plantea una de las trabajadoras de la Dirección, se trataba de que además de estar en el territorio, dicho Servicio pudiera articular con otros equipos dedicados a la promoción que ya trabajaran en el barrio: “entremezclar la protección de derechos con la promoción, para no ser los sacachicos” (Registro de campo). En algunas oportunidades, también se realizan esfuerzos por coordinar acciones con dispositivos

³⁷ El paradigma de Abordajes Integrales supone pensar la planificación y la gestión del gobierno municipal integrada a los territorios, profundizando el proceso de descentralización del municipio conjuntamente con la participación de los y las moronenses como modo de construcción del poder ciudadano. Está jerarquización de los territorios donde se implementan las políticas públicas, se basa sobre la premisa de que sólo desde una mirada territorial, atenta a la particularidad de cada territorio y de sus recursos, el Estado puede conocer la complejidad de los problemas locales, evaluar las posibles resoluciones y sus efectos concretos (Annunziata, 2008).

³⁸ La descentralización administrativa del municipio de Morón se desarrolló en base a un esquema de siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGCs) instaladas en distintos barrios del distrito: UGC1: Morón Centro; UGC2: Haedo; UGC3: El Palomar; UGC4: Castellar Centro; UGC5: Castellar Sur; UGC6: Morón Sur y UGC7: Villa Sarmiento. De acuerdo a lo presentado por el municipio, el objetivo de esta descentralización es descomprimir el flujo de trámites y gestiones realizadas en el centro de Morón, a la vez que, “acercar” el municipio a los vecinos. Estos centros se encuentran disponibles para la realización de trámites administrativos (cobro de tasas; asesorías de ingresos públicos; confección de planes de pago; realización de trámites de eximición y declaraciones juradas, entre otros), a la vez que cuentan con un área de Resolución Alternativa de Conflictos destinada a atender diferencias entre vecinos antes de que las mismas sean judicializadas. En estas unidades también se desarrollan actividades culturales y de recreación, talleres comunitarios y encuentros vecinales. Fuente: Página web oficial del municipio de Morón. www.moron.gov.ar (último acceso, 1/12/15).

de otras áreas del municipio que también se encuentran anclados en el territorio, como por ejemplo, Salud, Educación, Género y Acción Social. Cada coordinación territorial, guarda una relación estrecha con una Unidad de Gestión Comunitaria. En este sentido, la coordinación de Castelar Sur, lo tiene con la UGC5, mientras que la de Morón Sur con la UGC6, la de Palomar con la UGC3 y Morón Centro con la UGC1. Tal como lo señala una de sus trabajadoras, este diseño de las acciones de manera conjunta, traía aparejadas ciertas tensiones dado que generaba lo que ella denomina una situación de “doble comando”, donde no quedaba claro “quién definía la dirección hacia dónde vamos” (Registro de campo).

Como parte de dichas reestructuraciones, el Servicio Local³⁹ queda compuesto por una coordinación integrada por abogados y psicólogos; dos equipos, el de recepción y el de medidas -ambos situados en la oficina central de la Dirección-y las cuatro coordinaciones territoriales: Palomar; Morón Sur; Morón Centro y Castelar Sur. El primer equipo, constituido por un solo trabajador, se encargaba de realizar una primera lectura de las situaciones de posible vulneración de derechos de niños/as presentadas, las cuales luego eran remitidas a la Coordinación del Servicio, quien se encargaba de distribuirlas entre las coordinaciones territoriales correspondientes. El segundo equipo, compuesto por tres trabajadores, se encargaba de realizar el seguimiento de las medidas de abrigo y hacer informes al respecto. Para el caso de los equipos en territorio, los

³⁹ De acuerdo a los datos presentados por Olaviaga y Marazzi (2010), para el período de su investigación (2007-2010) al Servicio Local del municipio de Morón asistían aproximadamente 5.000 personas entre la demanda espontánea y los casos atendidos, organizando su trabajo en dos ejes complementarios. Uno vinculado con la atención de casos a través de la recepción de demandas y consultas, elaboración de diagnósticos, acompañamientos, atención integral y realización de denuncias. Y otro relacionado al área de programas y medidas, el cual se encuentra orientado a generar el acceso a los derechos y promover la articulación intersectorial y el trabajo en redes comunitarias (Olaviaga y Marazzi, 2010).

mismos se encontraban compuestos por un promedio de tres trabajadores/as, por lo general, trabajadores sociales y/o psicólogos.

La decisión de establecer las coordinaciones territoriales en los territorios de cuatro de las siete UGCs en las que se encuentra dividido el territorio municipal, se debió a que en aquellos se concentraban las poblaciones más vulnerables estadísticamente y que requerían mayores servicios del Estado. En los territorios correspondientes a las otras UGCs, no existen centros de salud municipales ni sedes de atención de Acción Social y sus demandas, de acuerdo a las palabras de una de las trabajadoras, serían “más características de clase media, clase alta” y se vincularían con el alumbrado público, el estado de las calles y recolección de basura, entre otras” (Entrevista a Autoridad). En estos territorios, el equipo de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud también interviene, pero lo hace en situaciones puntuales o con las escuelas. Si llegara a existir alguna situación de derecho vulnerado de algún niño/a o adolescente, la misma es atendida por el equipo de Morón Centro, ubicado en la oficina Dirección de Políticas de Niñez y Juventud.

Todas estas reestructuraciones dentro de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud buscaron conformar equipos de trabajadores y trabajadoras con cierto perfil, donde se alentó la incorporación tanto de profesionales, en su mayoría jóvenes, como de referentes barriales o territoriales. En este sentido, una trabajadora de la Dirección expresaba que más allá de la profesión, lo relevante era que se tratara de personas que pudieran implicarse en la tarea con responsabilidad, que prevalezca el compromiso y el criterio: “que sean militantes de la causa de los derechos de los niños en algún punto” (Entrevista a Autoridad).

Además de contar con un Servicio Local, cada coordinación territorial se encontraba compuesta por diversos programas y dispositivos dependientes también de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud y trabajaban de manera articulada con dichos Servicios. Cabe destacar

que no todos se implementaban en cada una de las coordinaciones territoriales. Entre los relevados se encuentran los siguientes:

- Programa de *Orientación vocacional*. De acuerdo a lo que plantea el municipio, el programa se encontraba destinado a jóvenes que cursan el secundario. El objetivo es brindarles información y asesoramiento sobre diferentes posibilidades de estudio y capacitación para el trabajo. Se trabaja a través de entrevistas individuales y talleres impartidos en escuelas secundarias públicas. Cada año, en el marco de este programa, se realizan jornadas donde se presentan las diferentes propuestas educativas de universidades, terciarios e institutos de capacitación laboral privados y públicos.
- Programa *Por chicos con menos calle*. Tal como lo presentaba el municipio, este programa tenía como objetivo atender a niños/as y adolescentes en situación de calle, proponiendo fortalecer la vinculación con la familia, el barrio, la escuela y/o el club. Este programa coordina acciones con otras áreas del municipio que tienen actividades orientadas a la niñez. Sus trabajadores son operadores de calle, por lo general, jóvenes profesionales y/o estudiantes avanzados de carreras humanistas con experiencia en el trabajo con niños/as y jóvenes en situación de calle.
- *Centro de Desarrollo Infantil (CDI) Atrapa Sueños*. Dicho Centro es definido por el municipio como una propuesta social y educativa destinado a niños y niñas de entre 6 y 12 años que viven en el barrio Carlos Gardel. Sus objetivos programáticos son generar pertenencia e identidad comunitaria, fomentar vínculos confiables, trabajar en el fortalecimiento de la red familiar y social del barrio y garantizar el acceso y pleno ejercicio de los derechos de las y los niños. El Centro funciona de lunes a jueves de 8:30 a 16:30 hs. Se desarrollan actividades lúdicas y recreativas a cargo de educadores

populares, a la vez que, talleres artísticos. De acuerdo a lo planteado por algunos de los/as trabajadores/as, en el CDI también se trabaja con la dinámica de asambleas participativas con los y las niñas para la toma de decisiones y la construcción de sentido de pertenencia e identidad con el espacio, el grupo de pares y también con los adultos.

- *Casas de la Juventud*. El proyecto de las Casas de la Juventud fue presentado en 2008 por el Municipio de Morón y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El mismo fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y coordinado por la Secretaría de Cultura de la Nación. De acuerdo a lo planteado por el municipio, el objetivo general es reforzar y promover la inclusión y el desarrollo de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Las Casas de la Juventud buscan favorecer la integración social de aquellos/as, a la vez que garantizar el pleno ejercicio de sus derechos (a la educación, la salud, la inserción laboral, la cultura, la promoción, la prevención de la violencia y la participación). Al momento de esta investigación, dichas Casas desarrollan distintas actividades y talleres dirigidos a la comunidad, a la vez que, funcionan como sedes para la implementación de programas sociales y políticas públicas destinadas a jóvenes (por ejemplo, el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa Envión, entre otros). También cuentan con un grupo de profesionales y operadores barriales que brindan un espacio de talleres, recreación, contención y motivación que fomenta la reinserción escolar y/o la asistencia a cursos de formación profesional. También es sede de ensayo de las Orquestas Infanto Juveniles, donde participan alrededor de 80 niños/as y adolescentes del partido.
- *Consejo de niños y niñas*. Estos consejos surgieron en el 2005 y en el marco del *Programa Morón con ojos de Niños y Niñas* como un espacio municipal de intercambio

de propuestas dirigidas al sector infantil. Dicho programa se encuentra inspirado en el proyecto *Ciudad de los Niños*, del pedagogo italiano Francesco Tonucci, y busca evaluar las ideas de convivencia y comportamiento propuestas por los niños/as y llevarlas a la práctica en la vida cotidiana. Al momento del trabajo de campo, existía alrededor de un consejo por cada Unidad de Gestión Comunitaria, nucleando a niños/as entre los 10 y 11 años de distintas escuelas del partido. El objetivo de esta iniciativa es que los y las niños/as construyan, desde un enfoque lúdico, una conceptualización propia de la ciudad y de la sociedad (Olaviaga y Marazzi, 2010).

Por último, la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud es la única Dirección del municipio que, conjuntamente con diversas organizaciones sociales y otras áreas de los gobiernos provincial y nacional, participa del *Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes* de Morón. Al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación, participaban activamente de dicho espacio, las organizaciones sociales territoriales Cable a Tierra, El Transformador, Agora Ludus y Abuela Naturaleza, a la vez que representantes del Centro de Referencia Penal y Juvenil de Morón, la SENAF y el Centro Provincial de Atención a las Adicciones (CPA).

Comentarios finales

En este capítulo se ha realizado un recorrido por la institucionalidad y la normativa vigente en materia de protección de derechos de los niños/as y adolescentes en dos municipios del primer cordón del conurbano bonaerense: General San Martín y Morón. Para ello, se han descrito las estructuras organizativas, sus transformaciones,

competencias, enfoques y atribuciones, situándolas en un momento político e histórico específico, atravesado por la imbricación de las políticas para la infancia con el escenario y retórica de derechos y la inclusión social. También fue necesario reponer aspectos del contexto sociodemográfico y los recursos existentes que, de alguna manera, moldean los cursos y circuitos institucionales de la protección local de derechos.

Además de proveer una descripción detallada de dichas estructuras, el objetivo del capítulo ha sido dar cuenta de cómo el proceso de institucionalización del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, adquiere particularidades específicas en cada municipio, permitiendo pensar en la diversidad, heterogeneidad y complejidad de las implementaciones locales.

Las tradiciones políticas y características sociodemográficas de los municipios seleccionados, el lugar que fue ocupando la problemática de la infancia y la adolescencia en la agenda municipal, los actores que participaron en esa construcción, el lugar y el “perfil” de los/as trabajadores/as, los recursos existentes, las características que asumieron los Servicios Locales en ese entramado, se constituyen en los ejes clave que moldean los horizontes posibles de protección de derechos de los niños/as, adolescentes y sus familias.

Asimismo, los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes tienen distinta conformación y procesos de institucionalización en ambos municipios. En el caso del municipio de General San Martín, aparecen con destacada importancia los dispositivos institucionales que precedieron a estos Servicios y anteriores a la sanción de la ley. Con una impronta pionera en la creación de defensorías de niños/as, este municipio tomó el modelo de la Ciudad de Buenos Aires y asumió un papel relevante en la desjudicialización de la pobreza y en la construcción de estrategias de intervención novedosas elaboradas en conjunto con las familias a través de la mediación y

conciliación. En el caso de Morón, estos dispositivos emergen como instituciones que se encabalgan en un proceso de modernización y descentralización que excede al ámbito de las políticas de infancia, para ser orientados por una lógica de transversalización y territorialización acentuada.

Por último, consideramos necesario destacar que, junto con la finalización del trabajo de campo de esta investigación, la cual coincidió con el cambio de las gestiones en la Provincia de Buenos Aires y de Morón, se produjeron modificaciones de diversa índole en el campo de las políticas de niñez y juventud, de tradicional volatilidad y versatilidad. Si bien no constituye un objetivo de este capítulo reponerlas en detalle, no queremos concluirlo sin señalar algunos aspectos relevantes.

En relación a la provincia de Buenos Aires, a nivel central, en enero de 2016, la Secretaría de Niñez y Adolescencia pasó a ser Organismo provincial de niñez y adolescencia, un organismo autárquico bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 14805/16 y decreto 4/16). Dicha secretaría había reemplazado a la Subsecretaría de Minoridad (Expediente 21701-1895/06, Ministerio de Desarrollo Humano). El Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia adoptó el carácter de sucesor institucional de la Ex Secretaría de la Niñez y Adolescencia, y está a cargo de un Director Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo, con rango equivalente a Secretario (ley 14.805). Esta nueva forma que adopta la institucionalidad central dotó de mayor centralización en el organismo de niñez, a la vez que supuso una clara pérdida de jerarquía y fragmentación en torno a las áreas relacionadas. Esta transformación estuvo signada también por un cambio de gestión política, del Frente para la Victoria a la Alianza Cambiemos (UCR-PRO).

El marco de este cambio de gestión de gobierno iniciado en diciembre de 2015, produjo una re-centralización de una parte de la gestión de los programas locales, a partir de la concentración de la evaluación final de las familias en el nivel provincial, lo que generó la incorporación de un

nuevo paso de gestión, a la vez que algunos desacuerdos interjurisdiccionales y un llamamiento por parte de algunos municipios a reconocer las diferencias entre programas desarrollados por municipios, y aquellos desarrollados por OSCs (UNICEF, 2017).

Otro aspecto de esta centralización del Estado provincial se reflejó en el fortalecimiento de indicadores e información unificada de todo el Sistema de Protección (Registro Unificado de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires [REUNA], por ejemplo), así como de la construcción de un espacio de supervisión respecto de la coherencia e integralidad del sistema. No obstante, se limita la gestión de las políticas de infancia a funciones vinculadas a la supervisión y control de las funciones de los municipios, aumentando la exigencia para éstos sin el correspondiente incremento de asignaciones presupuestarias. De esta manera, se restringe la idea del Estado con funciones de supervisión, de una gestión que resulta ajena, lo cual es principio de conflicto con los municipios de una u otra vertiente política.

En relación a la institucionalidad vinculada al Sistema de Protección de Derechos, en línea con esta idea de Estado-gestor, se produjeron modificaciones con respecto a los hogares convivenciales por medio de las cuales se nominalizaron becas y duplicaron montos, al mismo tiempo que dotan de mayor incertidumbre a los hogares, con procedimientos de rendición constantes y extremadamente complejos. Esto condujo a que muchas organizaciones civiles, al frente de hogares convivenciales, optaran por obtener recursos por fuera del Estado, ganando en autonomía, pero perdiendo en articulación con éste.

Al igual que en la Provincia de Buenos Aires, hacía finales de 2015, la Alianza Cambiemos se impuso en las elecciones locales de Morón. Con este cambio en el signo político de la gestión, luego de dieciseis años de gobierno del partido Nuevo Encuentro, se produjeron transformaciones en la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud,

la cual se vio afectada por oleadas de despidos arbitrarios a trabajadores/as capacitados/as en las temáticas y que - sin ocupar cargos políticos sino técnicos- cumplían con sus tareas hacía varios años.⁴⁰

Entre dichas transformaciones, es factible mencionar el mayor énfasis colocado en políticas y dispositivos destinados al desarrollo infantil y la atención a la crianza en los primeros años de vida. Dos ejemplos de ello lo constituyen los convenios suscritos con el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires para la implementación del “Programa Unidad de Desarrollo Infantil-UDI”⁴¹ y del proyecto “Crianza sin violencia”.⁴²

En el marco del primer convenio se construyó el Centro de Primera Infancia (CPI) “Construyendo Sueños” del municipio. Ubicado en el barrio Ibañez (Morón Sur), y dando curso a la prioridad asignada a la primera infancia por parte de dicho Ministerio provincial, aquel CPI -el primero en el municipio- tiene por objeto brindar atención integral a niños/as de entre 45 días y 2 años de edad. Esta atención se enmarca en el trabajo realizado por las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) de la provincia de Buenos Aires. Estas unidades, dependientes del mencionado Ministerio, brindan atención alimentaria y colaboración en el proceso enseñanza-aprendizaje -con el objetivo de alcanzar la incorporación a la enseñanza formal- de niños/as y adolescentes de entre 0 y 18 años de edad. Dichas UDIs pretenden

⁴⁰ Entre ellos/as, los/as trabajadores/as que formaron parte de esta investigación y quienes con mucha generosidad habilitaron espacios y tiempos para que llevásemos adelante nuestras exploraciones, no sólo con la intención de contribuir a que se concreten nuestros objetivos de investigación, sino con convicción de que harcería aportar a su trabajo cotidiano.

⁴¹ Ordenanza municipal N° 19249/18.

⁴² Convenio N° 2339.

favorecer el “desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias en el proceso”.⁴³

En cuanto al segundo convenio, del año 2017, tiene por objeto crear un equipo de trabajo destinado a atender y abordar situaciones de violencia infantil, en el marco del “Proyecto Crianza Sin Violencia”. Desde el año 2016, Unicef Argentina y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), implementan dicho proyecto el cual busca a través de talleres de reflexión para cuidadores/as promover prácticas de crianza libres de violencia. Dichos talleres “son espacios de aprendizaje colectivo para modificar roles y prácticas cotidianas. La iniciativa comprende además talleres de formación para equipos técnicos de niñez con el objetivo de que puedan replicar los talleres de crianza adecuados a la realidad local y posibilitando la participación de más familias en esta iniciativa.”⁴⁴ Dicho programa es implementado junto al Organismo de Niñez en la provincia de Buenos Aires.

A diferencia de Morón, el signo político de General San Martín se mantuvo estable, de igual manera, el director del área de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Uno de los puntos a resaltar en esta continuidad de gestión, a partir de 2015, es el énfasis puesto en dos áreas: por un lado, la primera infancia (Plan Crecer Bien), por el otro, el trabajo con niños/as y adolescentes en conflicto con la ley (programas de Justicia Restaurativa), identificando estas problemáticas como aquellas que emergían con especial dimensión y envergadura en este municipio.

⁴³ Desarrollo Social, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://bit.ly/2nL8RM6>.

⁴⁴ UNICEF, Disponible en: <https://uni.cf/2ovl4V3>.

La construcción de las “autoridades de protección de la niñez” en los Estados provinciales

El caso de Jujuy

VALERIA LLOBET E INÉS GONZÁLEZ DE PRADA

Introducción

El presente capítulo aborda una descripción del Sistema de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Jujuy, bajo la premisa de que la dimensión subnacional permite comprender aspectos sustantivos a los procesos de institucionalización de los derechos en estados federales. Esto es, enfocar en la especialización del Estado en distintos contextos socioeconómicos y culturales, permite conocer los modos particulares de interpretación y concreción de los derechos en instituciones y prácticas.

En tal sentido, este capítulo es una contribución a la literatura que busca aportar a la comprensión del Estado enfocando específicamente en las transformaciones institucionales (competencias, prácticas y rutinas institucionales) vinculadas con la implementación de la ley de protección de derechos de niños/as y que conducen a la construcción de una “autoridad de infancia” en las provincias. Bajo el supuesto de que el Estado es un campo de disputas políticas, estas transformaciones tienen lugar en el campo burocrático y se vinculan con la institucionalización de leyes y perspectivas interpretativas, pero se dan en el marco de conflictos y disputas por la legitimidad de los actores, el

esquema de poder que surgirá de estas disputas, y las perspectivas que serán institucionalizadas como las interpretaciones adecuadas a, en este caso, la protección de la infancia. En efecto, las agencias estatales son actores políticos y constituyen un terreno de lucha. Por lo mismo, tales agencias (estructuras, procesos, campos de acción) están altamente generizadas y despliegan preceptos morales (Fraser, 1989; Orloff, 2003; Williams, 1995) dimensiones que en el campo de infancia se muestran de manera especialmente potente.

El supuesto que articula estos debates es así el carácter inacabado, heterodoxo y conflictivo de la estructuración del Estado argentino (Ortiz Bergia, 2015; Bohoslavsky, 2014), su naturaleza disputada y la importancia de la variabilidad de los contextos de implementación. En efecto, las relaciones sociales y los actores que materializan la estatalidad, la superposición de jurisdicciones y agencias con su multiplicidad de objetivos e intereses (Bohoslavsky, 2014), las tramas histórico-sociales peculiares a cada territorio, configuran el complejo mapa de la fragmentación y acción estatal.

Por su parte, para comprender las transformaciones en la responsabilidad estatal por la niñez, es necesario enfocar en las trayectorias divergentes en diferentes territorios de las contiendas alrededor de los recursos, la autoridad y la competencia. Las investigaciones que analizan la tutela estatal de la infancia en la provincia de Buenos Aires, así como aquellas que analizan la protección a la maternidad y la infancia han permitido comprender las dificultades que el Estado enfrentó para alcanzar la regulación de la vida familiar a lo largo del siglo XIX, (Lionetti, 2009; Paz Trueba, 2010; Biernat y Ramacciotti 2008; Toussounian, 2013) y el papel crucial que tomaron las organizaciones intermedias en la provisión de bienestar (Lionetti, 2009).

Ello puso en cuestión una de las premisas sustantivas del campo de estudios de la administración de la infancia,¹ esto es, la centralidad de la capacidad de regulación y control burocrático desplegados por el Estado en el ordenamiento de la atención a la infancia. La exploración de estas formas de conformación de las “autoridades de infancia” a partir de la relacionalidad y la administración de los conflictos inter-actorales es el foco de este capítulo.

La territorialización de la implementación de políticas públicas ha tendido a ser analizada desde el punto de vista de las redes locales de distribución de recursos asociadas con el clientelismo (Auyero, 2001; Svampa, 2005) o bien con los modos de gestión política de cercanía desplegados por el kirchnerismo (Perelmiter, 2012). Lejos de enrolarnos en el debate sobre el clientelismo o la calidad institucional de la democracia, asumimos la permanencia histórica de modos de construcción de la estatalidad en los estados subnacionales donde las culturas e ideologías locales, las redes de relaciones sociales, y las prácticas políticas tradicionales conforman las posibilidades de materialización de tal institucionalidad, y optamos por una escala local que enfoca en el sistema de protección a la infancia.

¹ Weber señala que la dominación, en las instancias cotidianas, cobra la forma de la administración, que enfatiza en la racionalidad del cuerpo administrativo. En el campo de la infancia, la adopción de lógicas formales que permitan limitar e idealmente erradicar la “discrecionalidad”, conforman aspectos centrales de la institucionalización de la lógica de derechos, y autoras como Villalta (2010) y Lugones (2017) han utilizado la categoría en el campo de infancia.

El contexto jujeño

Jujuy,² con apenas más de medio millón de habitantes hacia 2010, compone un paisaje étnico, social y cultural distintivo. Se encuentra ubicada en el extremo norte argentino, limita con Bolivia y Chile al norte y oeste y con Salta al sur y este, con “fronteras difusas y porosas, marcada por la diversidad étnica y por las formas de ocupación del espacio” (Bergesio, 2000). En este sentido, se enmarca en el sur andino, en estrecha conexión socioeconómica, histórica y cultural con el altiplano. Las economías y organización social y cultural de la Puna y la Quebrada de Humahuaca presentan un continuo histórico y cotidiano con Bolivia. A este rasgo, se suman su persistente pobreza,³ su marcada dependencia financiera de la Nación desde los años setenta, y su estructura económica débil, que representa apenas el 0.5% del PBI nacional.⁴

No obstante, la provincia vivió procesos de industrialización y empleo sindicalizado, luchas sociales y surgimiento de movimientos sociales cuya impronta aún persiste. La apertura de los Altos Hornos de Zapla⁵ marcó el desarrollo minero e industrial entre las décadas de 1940

² La superficie de la provincia es de 53.220 km², contaba a 2010 con una población de 673.307 habitantes, de los cuales 29.571 habían nacido en el extranjero, y una densidad de 13 habitantes por km². Presenta una gran variedad de climas, relieves, fauna y sistemas ambientales distribuidos en distintas regiones y cinco zonas ecológico-productivas: Puna, Quebrada, Valles Bajos, Ramal y Valles Orientales. Está subdividida en 16 departamentos. El área de San Salvador y el Gran San Salvador abarca la mitad de la población provincial. (INDEC, 2010).

³ La pobreza en el aglomerado San Salvador / Palpalá alcanzaba a un 10% de hogares, equivalente a un 14% de personas (EPH 2do. Trimestre 2010). Respecto de la indigencia, la EPH señalaba un 1,9% de hogares y de personas. La tasa de desocupación en el segundo trimestre de 2010 era del 7%. El ingreso mínimo per cápita por hogar sumaba \$25, y el máximo \$10.000, en tanto que los ingresos totales por hogar variaban entre \$6.747 y \$48.027.

⁴ Martínez, Golovanevsky y Medina en Tabbush y Caminotti (2015).

⁵ Complejo forestal y minero en el que en 1945 se realizó la primera colada de arrabio en Argentina.

y 1950, constituyéndose en la primer industria siderúrgica del país desmontada durante el proyecto privatizador del menemismo en la década de 1990, cuando pasó de más de 8000 obreros en 1989 a unos 2500 en 1992, y unos 800 en 2017. El carácter obrero industrial y minero, el marcado componente étnico provincial, y su disposición mayoritariamente rural, fueron recogidos en la década de 1960 en folklore y en el cine documental con *La Hora de los Hornos*, del Grupo Cine Liberación, como uno de los epítomes de la explotación neocolonial en nuestro país.⁶ La migración urbana de la población provincial, concentrada en el conglomerado de San Salvador, comenzó alrededor de estas industrias. El tabaco en Perico y el azúcar en Libertador General San Martín constituyen las otras dos actividades económicas centrales de la provincia, y configuran núcleos de recepción de migrantes transitorios (que a la vez se asocia a actividades como la prostitución, el microtráfico de estupefacientes y la percepción social de un aumento de la criminalidad). En tanto las zonas de la Puna y la Quebrada reconocen desarrollos de agricultura familiar de subsistencia y producción de artesanías, así como un flujo turístico internacional creciente.⁷

Durante la última dictadura, la empresa azucarera Ingenio Ledesma, ubicada en Libertador General San Martín, participó de manera directa en la represión y desaparición de al menos 400 activistas sociales en la provincia, incluyendo el ex intendente de Libertador General San Martín, Luis Arédez. El hecho se conoce como el “Apagón de Ledesma”, acontecido en la noche del 20 de julio de 1976, cuando se produjo un corte total de luz en las localidades de Libertador General San Martín y Calilegua, en

⁶ El complejo La Forestal en el Gran Chaco constituiría otro de estos focos.

⁷ DIPEC. Breve Reseña Histórica de Jujuy. Disponible en: <https://bit.ly/2nT0-yO4> (último acceso: 4/8/2016).

el cual las personas secuestradas fueron encerradas en los galpones de la empresa azucarera, para luego proceder a su desaparición forzada.

La desindustrialización y la crisis de la política económica dictatorial de 1980 acentuaron el proceso de urbanización, y las zonas rurales aledañas a San Salvador recibieron migrantes internos de áreas rurales y de Bolivia, al tiempo que el estado provincial se transformaba en el principal empleador de la provincia y se verificaba un marcado deterioro en las condiciones laborales y salariales (Kindgard, 2009). En ese contexto creció el barrio Alto Comedero como emplazamiento precario de los migrantes internos, y la ciudad de San Salvador pasó a ser una ciudad intermedia marcada por tres claves de división social del espacio: centro / periferia (siendo el centro el área comprendida por el Río Grande y el Río Xibi-Xibi); norte del Río Grande para barrios privados y sectores acaudalados y sur del Río Xibi-Xibi para los sectores más empobrecidos y “etnicizados”; y una tercera “diseminada”, a la vera de los ríos y en las zonas inundables (Torres, 2016).

Desde la recuperación democrática, la provincia fue gobernada por representantes del partido Justicialista. A partir de la crisis sostenida de la década de 1990, se sucedieron gobernadores que no lograron terminar sus mandatos: Ricardo De Aparici en 1990, Roberto Domínguez en 1993, Carlos Ficosco en 1994, y Carlos Ferraro en 1998, todos del Partido Justicialista (Lagos y Gutiérrez, 2009). Desde 1998, a partir de la renuncia de su predecesor, hasta diciembre de 2015, gobernó Eduardo Fellner, con una única interrupción por un período (2007 – 2011) en el que fue reemplazado por Walter Barrionuevo. Desde diciembre de 2015 y por primera vez desde 1962, la provincia es gobernada por un gobernador radical, Eduardo Morales, en alianza con el PRO.

Durante la década de 1990, y de la mano del desempleo producido por las privatizaciones y el despido de empleados estatales, surgieron las dos organizaciones sociales de

mayor relevancia en la política provincial. En 1994, surgió la Corriente Clasista y Combativa, de la mano de Carlos “Perro” Santillán, de la que en 1999 se desprendió la Organización Barrial Túpac Amaru (en adelante, OBTA), liderada por Milagro Sala, dirigente de ATE, cuya relevancia y peso político hacia 2004 eran ya notables. Para dimensionar el peso de la OBTA, cuyo crecimiento estuvo asociado a la gestión del problema de la vivienda y el acceso a trabajo, educación y salud de las poblaciones más postergadas de la provincia, hay que señalar que del 41% de las viviendas deficitarias consignadas en el censo de 2001, se pasó al 29% en 2010,⁸ en parte gracias a la gestión de la organización barrial, responsable por la construcción de 8000 viviendas a través de 157 cooperativas,⁹ así como escuelas, guarderías y servicios de salud, que atendían hasta diciembre de 2015 a alrededor del 20% de la población del aglomerado urbano en San Salvador.

Por su parte, a estos déficits de infraestructura urbana y a la prevalencia de la pobreza, Jujuy agrega el hecho de ser una de las provincias con menor cantidad de establecimientos educativos. Según el Censo 2001, era la quinta provincia con mayor proporción de población analfabeta, y la novena en proporción de población con primaria incompleta (Luci, 2003 en Tabbush y Caminotti, 2015). Según los datos del Censo 2010, en la provincia vivían 245.322 personas entre 0 y 18 años, 37,77% de la población total, con un 29,1% de 0 a 14 años, y una edad mediana de 26 años. De los 23.646 niños/as de 3 y 4 años de la provincia, el 44,53% asistía a un establecimiento escolar, hasta los 11 años, la escolarización

⁸ Las condiciones habitacionales de la provincia señalaban que, del total de 174.669 hogares, 10.560 son ranchos o casillas (más de 3.000 de ellos de adobe sin revocar), y 4.129 hogares habitaban en inquilinatos, hoteles o pensiones. 111.585 de esos hogares consignaba jefatura masculina, y el 55,9% era un “hogar tipo”, con jefatura masculina, cónyuge mujer, e hijos convivientes. 46.392 eran hogares extendidos, 13,81% eran hogares unipersonales, 53,90% hogares de hasta 4 personas, 22,24% hogares de entre 5 y 6 miembros, y el 10,03% hogares con más de 7 integrantes.

⁹ OBTA(2014), Anuario.

se encontraba en el 99,3%, hasta los 14 se hallaba en el 97%, de 15 a 17 años bajaba al 85,81%, y ya en terciaria o universitaria descendía al 42,79% del total de personas del segmento etario de 18 a 24 años, con una ventaja del 7% para las mujeres. El 53,9% de la población entre 6 y 19 años accedía en 2010 a una computadora. Por su parte, del total de población de 10 años y más (548.572), el 0,98% de los varones era analfabeto, frente al 2,15% de mujeres.

Los hogares con computadoras pasaron del 11,98% en 2001 al 33,9% en 2010, y los hogares con acceso a telefonía, del 14,01% en 2001 al 79% en 2010. El 54,8% de la población tiene cobertura de salud (3/4 a través de obras sociales) y el 88,9% de la población de 65 años y más tiene acceso a la jubilación.¹⁰

Las transformaciones institucionales del sistema de protección de derechos

La provincia sancionó en el año 2001, con anterioridad a la ley nacional del año 2005, la ley 5446 de Protección Integral a la Niñez, recogiendo los principios de la Convención Internacional. Desde el 2005 se puso en marcha el Programa Provincial de Descentralización en consonancia con la Ley de Protección nacional, destinado a crear las oficinas locales en municipios del interior de la provincia, en el marco de los acuerdos con el poder ejecutivo nacional desarrollados en el Consejo Federal de Niñez (COFENAF). En 2006 se crearon los primeros Centros de Atención a la Infancia, Adolescencia y Familia (CAINAF) cuya función era la aplicación de la ley de protección y estructurar la política de niñez territorialmente. Las primeras localidades fueron La Quiaca, Abra Pampa, Humahuaca, Perico, Palpalá, El Carmen, San Pedro, Libertador General San Martín

¹⁰ Disponible en: <https://bit.ly/2oA43ZQ>.

y Yuto, con base en la cantidad de población. Durante el 2007 se agregaron los municipios de Maimará, Monterrico, Calilegua, Caimancito, Palma Sola y cuatro barrios de San Salvador. En 2014, había en la provincia 27 CAINAF, 5 en la ciudad Capital y el resto en los municipios y localidades de la provincia (a los anteriores se suman: Aguas Calientes, San Antonio, El Piquete, Rodeito, Tilcara, Volcán y Susques).

En el año 2009 la provincia suscribió con la Secretaría Nacional (SENNAF) el Convenio de Cooperación para la implementación del Programa Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia – Descentralización hacia los municipios, cuya Addenda IV de 2011 implicó la transferencia desde Nación de un monto no reintegrable¹¹ para financiar el Plan Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, que suponía el fortalecimiento de los servicios locales, vale decir, centralmente la dotación de profesionales capacitados (la mitad del subsidio) y el apoyo a sus traslados y gastos operativos. Los años subsiguientes persistió esta modalidad de financiamiento, que aportaba recursos sustantivos a los municipios y viabilizaba la negociación política a nivel del COFENAF. Esto es, la transferencia de fondos permitía a la SENNAF incidir en las estructuras provinciales y propiciar la adecuación de las mismas a los principios de protección de derechos.

Al igual que en otras provincias del país, tal dependencia de los fondos nacionales, las limitaciones de las áreas municipales para sostener presupuestariamente los servicios locales, y las transformaciones institucionales impulsadas a partir de 2014, implicaron, por un lado, una serie de conflictos gremiales vinculados con reclamos por la falta de pago de los salarios de las y los trabajadores del sistema. Por otro, derivaron en la conformación de equipos centrales, dependientes de la Dirección Provincial y de carácter itinerante, que se desplazan regularmente desde San Salvador

¹¹ El monto ascendió a 1.100.000 pesos, pero no hemos logrado reconstruir qué porcentaje del presupuesto del área representó.

a la mayoría de los CAINAF del interior. Finalmente, desplegaron de maneras peculiares los conflictos con los otros actores del sistema. Desarrollaremos esto en los apartados subsiguientes.

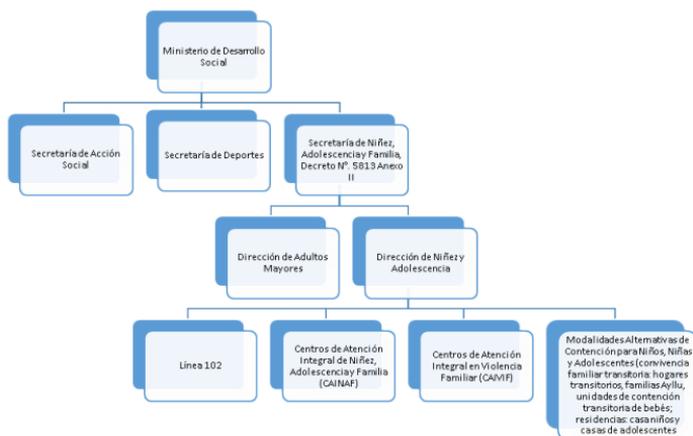
Un largo y sinuoso camino

Mientras comenzaba la entrevista con la entonces directora de Niñez, a finales del invierno de 2015, una de las empleadas de la Mesa de Entradas se asomó a la oficina: – “la busca el Dr. X”, dijo. -Que me espere, fue la seca respuesta. -Pero dice que está apurado, insistió la empleada. -Bueno, le contestó la directora, y volviéndose a mirarme, me dice: “es el director del Hospital Z. Cree que llega y tengo la obligación de atenderlo. Trae un caso, seguro. Siempre pasa esto. Pero se va a ir sin que lo atienda y va a tener que traerlo después como corresponde, por escrito y por mesa de entradas, como tiene que ser (Nota de Campo 1, setiembre 2015). La pequeña batalla con que inició la primera de varias conversaciones sería sólo un ejemplo de las disputas, en gran variedad de frentes, a las que esa abogada oriunda de Jujuy pero que vivió largo tiempo fuera de la provincia, estaba abocada desde que asumiera, en 2014 y hasta diciembre de 2015, en que cambió de signo político el gobierno provincial y fue reemplazada por una “radical desde la cuna”. La entonces directora era identificada como una especialista de gran trayectoria, que integró en otra provincia un renombrado equipo especializado en los derechos de la niñez, y movilizaba tal prestigio como su mayor capital en tales disputas.

En efecto, y a despecho de la precedencia de la normativa provincial respecto de la nacional y el sostenido proceso de creación de autoridades locales de infancia, los años 2014 y 2015 implicaron conflictos alrededor de la jerarquización de la Dirección de Niñez y Adolescencia y la protocolización de los circuitos de intervención. La entonces

directora establecía nuevos límites y restricciones a las tradicionales autoridades locales: jueces y médicos con puestos de jerarquía en el sistema de salud, a la vez que disputaban en el terreno de racionalizar la administración, estableciendo procedimientos formales de atención a casos antes que resoluciones informales e “irregulares”. El problema central para la protección de derechos era definido como la débil institucionalización de la autoridad de infancia.

Gráfico 1. Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Organigrama a 2015, Ministerio de Desarrollo Social provincial

Este proceso implicó la definición de un marco conceptual, la clarificación y normativización de las competencias de los CAINAF, de las Modalidades Alternativas de Cuidado, y de la Línea 102, así como la definición de los circuitos de intervención que deben seguir los funcionarios.

La Dirección contaba hasta diciembre de 2015 con 25 CAINAF municipales (renombrados luego Oficinas de Protección de Derechos – CAIVIF). Del total de municipios

51 (19,6%) contaban con un organismo administrativo local (Consejo local de niñez, adolescencia y familia). De acuerdo con la normativa, las medidas de protección son de competencia compartida (local, provincial y judicial),¹² en tanto en las medidas excepcionales se agrega el Ministerio Público. No obstante, según los datos de la SENNAF a diciembre 2014 el sólo 18% de las medidas de institucionalización fueron ingresadas por vía administrativa, en tanto el 82% de las medidas excepcionales fue solicitado por vía judicial. Según el informe, 26 niños, niñas o adolescentes se encontraban en dispositivos institucionales públicos, y 54 en dispositivos de cuidado familiar de gestión pública, esto es, en programas de acogimiento.

De acuerdo a la normativa y al protocolo de actuación formalizado bajo expediente NK 0770-0300/2014 y Resolución nro. 752 SNAF del 22/8/14 “Circuitos de intervención”, son los Centros de Atención Integral de Niñez, Adolescencia y Familia los organismos de ingreso de casos de protección, y es la Dirección de Niñez el órgano de aplicación de la Ley de Protección Integral y la unidad administrativa que toma las medidas de protección excepcional de derechos, con control de legalidad de los Tribunales de Familia. El protocolo provincial de referencia señala dos tipos de medidas excepcionales: temporarias o permanentes, cuyas vías de ingreso son tres: CAINAF, Línea 102, derivación del Poder Judicial mediante oficio dirigido directamente a la Dirección, siendo la coordinación del programa quien deriva al equipo. A su vez, cada caso ingresado requerirá la apertura de un legajo y la presentación del plan de trabajo, cuyo plazo es de 90 a 180 días. En el caso de medidas excepcionales, se podrán extender por un plazo adicional máximo de 90 días.

¹² Debido a que el poder judicial estableció una reserva de competencia en la que ciertas funciones derivadas del viejo paradigma tutelar aún son desarrolladas en su órbita.

En San Salvador, la mayoría de las denuncias de situaciones que afectaran a niños, niñas y adolescentes ingresaban por las comisarías (situaciones de violencia de las que fueran objeto, delitos de los que fueran víctimas o que hubieran cometido, etc.). Sin embargo, también ingresan casos a través de otros organismos e instituciones como los hospitales o centros de Salud, la Línea 102, los CAINAF y los CAIVIF. Una vez que se realiza la denuncia a través de cualquiera de estas vías de ingreso, el organismo notifica a la Fiscalía que corresponda. Desde la aprobación del Protocolo para el acceso a la justicia de niños/as víctimas, se procura que la policía de la provincia cuente con mayor personal especializado para intervenir en casos de niños/as víctimas. En el caso de que corra peligro la salud del niño/a se lo traslada al hospital o centro de salud para su atención.

Ahora bien, el establecimiento de estos procedimientos ha sido, desde el punto de vista de la entonces directora, una estrategia en el marco de una contienda permanente. Para el resto de los actores locales, este mismo hecho ha sido articulado como una crítica hacia su gestión. En efecto, las redes de relaciones y las tradicionales competencias y jerarquías de los actores del Poder Judicial se caracterizaban por la amplitud de las facultades de intervención de los órganos jurisdiccionales destinados a la minoridad y por una persistente impronta tutelar que hacían que el funcionamiento de hecho de los órganos locales se asemejara más al de un cuerpo técnico asesor que al organismo de aplicación y autoridad de niñez provincial. De este modo, la protocolización de las estrategias y competencias de intervención motorizada por el órgano administrativo, constituyó una estrategia de formalización destinada a “poner a cada uno en su lugar”.

La entonces Directora, una profesional de larga trayectoria en la temática que recientemente había vuelto a vivir a Jujuy desde otra provincia, llegó a la Dirección a partir de la aprobación de su proyecto de desarrollo institucional, y así, comenzó desde el inicio de su gestión en 2014 una labor

en varios frentes para modificar esa situación. De tal modo, a las tareas pedagógicas sobre las jerarquías estatales que se veía obligada a desarrollar incluso con los funcionarios que se desempeñaban en los niveles jerárquicos superiores del ministerio provincial, respecto de la legitimidad de que los dotaba la ley de infancia para poder limitar a jueces y juezas, sumaba la formalización y profesionalización de las tareas de las y los trabajadores a su cargo, y las señales claras a otras instituciones respecto a cómo debían proceder, no aceptando los pedidos de intervención telefónicos o informales, y reorientando las expectativas de intervención de las instituciones sanitarias y educativas. En esta labor pedagógica y formalizante, la directora estaba secundada por las abogadas que componían la asesoría letrada. Ellas, junto con las coordinadoras zonales de los CAINAF, tenían a su cargo la recepción de demandas de intervención y definir si se las derivaba a los CAINAF o se las rechazaba.

El movimiento de institucionalización y formalización se inició con la creación de los CAINAF en el territorio provincial, de la mano de una propuesta de sensibilización respecto de las características institucionales, prácticas e ideológicas del sistema de protección integral. El resto de los actores del sistema comenzó a valorar negativamente, como “inacción”, tal cambio de competencias de los CAINAF, que “dejan de realizar tareas necesarias”; o concebían como una “burocratización” innecesaria o negativa la protocolización de las demandas de intervención.

En algunos casos, quienes demandaban asistencia, ya sean actores del sistema escolar o de salud, hogares y organizaciones de la sociedad civil, movilizaban valores morales relativos a la importancia de la acción inmediata en casos de vulneración de derechos de niños/as. “Hay que actuar rápido”, no esperar el trámite burocrático. En tal sentido, en la práctica, la relación interinstitucional y los circuitos propuestos por la autoridad de infancia eran cuestionados por los actores que desplegaban insistentemente las mismas prácticas que los protocolos procuraban desmontar, o bien

proponían sus propias interpretaciones respecto a lo “necesario”. Así, algunos actores consideraban que la demanda de intervención ante lo que ellos interpretaban como una vulneración de derechos, debía ser resuelta mediante el llamado telefónico al mismo tiempo que el ingreso del pedido de intervención. A ello se suma que algunos actores señalaron que la Línea 102, que debiera responder a la emergencia, “no funcionaba”.

Al realizar el trabajo de campo, era evidente que se encontraban aún frescas en la memoria de los actores, las prácticas y lógicas precedentes a los protocolos de actuación propuestos por la nueva gestión. En tal sentido, predominaba un conflicto entre las necesidades burocráticas de protocolización de las prácticas y la lógica de los actores que identifican beneficios en la informalidad de las resoluciones, dominante hasta no hacía mucho tiempo atrás. Así, esta informalidad era concebida como una “sintonía fina” con las prácticas sociales y culturales locales: ingresar un caso más rápida y sencillamente mediante el mero llamado telefónico de un agente “debía servir”. En otras palabras, las micro-disputas reflejaban el hecho que los actores locales negaban a los órganos especializados una primacía en la interpretación de la vulneración de derechos: si la maestra, por ejemplo, consideraba que se trataba de una vulneración de derechos que requería urgente atención, una interpretación contraria era meramente desidia, burocratización, falta de respuesta. Al mismo tiempo, la tensión formalidad / informalidad no se agota en los procedimientos e interacciones interinstitucionales.

En efecto, ciertos aspectos del ordenamiento burocrático intra institucional eran compartidos por múltiples actores. La relación con las familias aparece, al igual que en otros sistemas de protección de derechos, formalizada mediante instrumentos burocráticos tales como “actas acuerdo” y “actas compromiso”, que regulan la relación entre el sistema de protección y las familias y fijan los acuerdos y obligaciones de estas últimas ante las autorida-

des de infancia. Pero más allá de estas regulaciones burocráticas explícitas, otras ocupan modos peculiares de ordenamiento de tales relaciones. Por ejemplo, el horario de apertura de las oficinas de atención, cuya colisión con las necesidades de organización de la vida familiar era por momentos evidente, no sólo no era problematizado sino era dotado de valor de intervención. Esto es, se le atribuía una función “civilizatoria” hacia las madres, incluía una idea de orden y formalidad necesarios para la garantía de derechos de niños y niñas. Así, para la mayoría de los actores locales la “desidia materna”, vinculada con las diferencias de clase y etnia de las jóvenes migrantes internas que componían la mayoría de los “casos” en el ámbito de San Salvador, localizados en los barrios segregados, atravesaba las distintas instituciones con que estas mujeres interactuaban y fundamentaba múltiples aspectos de la intervención, componiendo una dimensión central de la cultura institucional. Más aún, las descripciones acuñadas para caracterizar a los sectores sociales destinatarios de las políticas de intervención, marcados por la pobreza, la localización barrial y la pertenencia étnica, objetivan una ética social (Das, 2008) en la que tales grupos son descriptos -e intervenidos- como degradados.

Redes de relaciones sociales y políticas y sociabilidad local

Para algunos agentes, no obstante, la institucionalización de protocolos interinstitucionales no era tan sólo una pérdida de tiempo, sino un conflicto político innecesario. Un funcionario del órgano administrativo, de cierta relevancia política y larga trayectoria, grafica: “la directora no atiende el teléfono a los jueces. Eso no se hace. Yo les atiendo igual, no es político” (Funcionario Provincial 2, Entrevista 2 28/08/2015). La referente y fundadora de una de las OSC

centrales en la provisión de cuidados, en la misma vena señala que no denuncia ciertos casos de violencia institucional (tales como negar atención y maltratar a un joven) porque, por un lado, desde su punto de vista no hay donde hacerlo, pero además porque son las únicas instituciones existentes, y el conflicto desembozado e institucionalizado redundaría en la inaccesibilidad de prestaciones relevantes. No obstante, cuenta varias situaciones en las que ha discutido telefónicamente con los agentes de las otras instituciones con las que no coincidía en la intervención, sin llegar a formalizar la queja.

La cercanía social y las redes de relaciones sociales son así una vía privilegiada para la intervención. Y si bien la directora de niñez luchaba a brazo partido para desalentar su uso, ella misma resultaba, desde el punto de vista de algunos actores, suficientemente flexible ante la cultura local,

El otro día me llamó la directora, que es excelente, ella [con gran] compromiso, y se encontró la miembro de comisión directiva [de la Organización Social] con ella en la confitería y se sentaron a hablar de un caso que nos urgía. Digamos, eso también en Jujuy ayuda mucho, muchas veces la burocracia, el papel da vuelta y no sabés dónde queda. Entonces, si bien hay que hacer todo lo que formalmente corresponde, también usamos mucho ese canal informal de decir “Che, ¿Qué saben?”, “Mirá, nos acabamos de enterar de tal situación y la comunicamos por teléfono, después te hago el escrito que llega mañana”, pero entonces esa modalidad también la usamos bastante. (OSC1, 28/8/2015).

Frente a las tensiones entre flexibilidad y rigidez en la resolución de los conflictos políticos transparentados en la gestión de la protección de la infancia, muchos actores colocaban el estilo confrontativo de la dirigencia de la OBTA, como la antítesis de lo esperable. Particularmente crítica resultó la fundadora y directora de una de las organizaciones sociales más grandes, consideradas señeras en la atención a la niñez en situación de calle. Para ella, de extracción

social humilde, “la Túpac” no dialogaba suficiente con las otras organizaciones barriales, como la suya propia, con la que además competía por los recursos de Nación. Complementariamente a ello, desde su punto de vista la OTBA no respetaba las normas de género en la distribución del trabajo: “las mujeres ya saben, conmigo nada de andar haciendo trabajos de varones, acá van a cocinar y a cuidar a los chicos” (OSC2 31/8/2015). Ello hacía que sus intervenciones fueran cuestionables desde “todo punto de vista”. Milagro Sala y sus mujeres, no constituían, para ella, agentes confiables en la protección de los derechos de la niñez.

La articulación local entre un marcado clasismo racializado, y una cultura machista y conservadora, otorga matices específicos tanto a la sociedad civil local como a la propia interpretación del alcance de los derechos de niños y niñas. Pero no lo hace meramente “infundiendo” las dinámicas institucionales, sino trazando claras reglas morales que imbrican micro-decisiones cotidianas como las que hemos estado describiendo, respecto a disponibilidad, horarios, roles de género, entre otras.

De modo que, parece ser que las estrategias informales y las resistencias a la racionalización y la burocratización, antes que ser modos “pre-burocráticos” a ser “modernizados” para administrativizar al Estado, son en verdad formas de gestión de los conflictos. Esto es, es posible mantener discusiones y hasta desembozadas peleas entre funcionarios y agentes, pero cuando esto pasa a ser una disputa formalizada y entre instituciones, se visibiliza demasiado y afecta las redes de relaciones en las que circulan recursos de todo tipo. La administración provincial requiere de la diversidad de actores locales para concretar sus acciones, a la vez que éstos requieren de las alianzas con el Estado para acceder a recursos.

Así, varios actores señalaron que en Jujuy “todo llega a un punto y luego se ameseta”, sin llegar a concluir, tanto en relación con la imposibilidad de expresar las demandas de una manera clara, como respecto a encontrar soluciones

de fondo a los problemas sí planteados. Asimismo, en las entrevistas, por momentos se desarrollaba una percepción relativa a que todo se mantenía en una superficie, una limitación estratégica de lo que se dice, de modo que los conflictos, las desavenencias y lo que “realmente pasa” quedara relativamente velado. Ello implicaba que por ejemplo el Consejo Provincial de Niñez funcionara sólo aleatoriamente, en tanto que los consejos locales, reunidos alrededor de la resolución de casos, resultaran más importantes.

En este esquema, los actores que mejor se posicionan usan estrategias que permeaban la formalización buscada por la entonces directora de niñez y que aparece como un objetivo claro de las leyes de Protección nacional y provincial. No obstante, la movilización estratégica de la ley nacional constituyó una dimensión transformadora, incluso si limitada. En todo caso, las dimensiones interpretativas, las tramas sociales y políticas precedentes, las dimensiones culturales, los conflictos coyunturales, muestran su peso a la hora de comprender las particularidades de la institucionalización del sistema de protección de derechos.

Las formas de la protección: el sistema de atención a la niñez

Esta peculiaridad de las relaciones interinstitucionales y las formas consuetudinarias de resolución de conflictos, “mejor mediante un llamado y un favor que por escrito”, marcadas por la flexibilidad y la informalidad, parece también trasladarse a las formas de gestionar las intervenciones. Esto es, aparece un sistema más permeable a formas de resolución de la protección de la niñez mediante actores comunitarios y acuerdos flexibles. Por ejemplo, en algún caso la manera en que se resolvió una medida de protección fue alquilar una casa para un grupo de hermanos, y que

operadores comunitarios y gente del barrio “cuidaran” a niños y niñas, sin convivir, resolución que resulta impensable en otros contextos.

Asimismo, parece que algunos programas tratan de sintonizar con las prácticas culturales de crianza y de reproducción. Por ejemplo, uno de ellos, “Hogares Ayllu”, constituían hogares que recogen provisoriamente a grupos de hermanos. En contraposición, algunas de las organizaciones sociales que articulan con el Estado, si bien tienen una mirada compleja de la situación de las mujeres con las que trabajan, no parecen registrar el aislamiento social de las mismas en la crianza, sobre todo considerando que se trata, como ellos describieron, de jóvenes migrantes internas. Esto es, en la gestión culminada en diciembre de 2015, había instancias de negociación cultural que procuraban sintonizar, incluso si de manera contradictoria, con prácticas y sentidos de los sectores populares, leyendo las legalidades alternativas y los modos socialmente disponibles y aceptables para organizar la crianza de niños y niñas (Fonseca, 2002; Das, 2008). Así, los horarios de trabajo de las organizaciones sociales resultan amplios y flexibles respecto de las necesidades cambiantes de las mujeres cuya inserción en el mercado de trabajo es inestable e informal (y por lo tanto pueden tener que tomar trabajos esporádicos de amplio horario) y de las necesidades escolares y alimentarias de los chicos.

Esto difiere, claro, de la disposición horaria de las oficinas estatales, en las que los horarios dependen en primer lugar de la lógica organizacional. Estas entidades revalorizan su lugar desde la auto-atribución de valores como la afectividad y la flexibilidad versus la rigidez y frialdad del Estado, en una vieja reedición del “rostro maternal” y el papel moralizador de las viejas organizaciones de la élite lideradas por matronas (Tossounian, 2013; Ramacciotti, 2010; Paz Trueba, 2009; Guy, 2011). De modo tal que las organizaciones sociales también mantienen ciertas similitudes con la vieja filantropía. Sus consejos directivos están

compuestos por personalidades de la sociedad local y agentes del viejo fuero de menores, vinculados entre sí por densas capas de relaciones familiares y sociales.

Tensiones y sentidos de la territorialización

Para la gestión de Niñez, el emplazamiento barrial de los CAINAF tenía como función evitar la necesidad de tomar medidas excepcionales. Esto es, la localización permitiría a los CAINAF realizar tareas de articulación con actores locales que pudieran suplir a la familia del niño/a.

Quiero que estén absolutamente fortalecidos los centros territoriales para evitar este decantamiento, y que en realidad los chicos que caigan por medidas excepcionales, medidas de protección excepcional sea realmente porque se agotaron todas las medidas de protección y de superación de vulneración de amenazas (Funcionaria Provincial 1, 1/9/2015).

Los problemas que procuran asistir tienen una vinculación con el emplazamiento territorial de las poblaciones. Los problemas de los basurales y de la terminal aparecen como diferentes a los de los barrios populares, en vinculación también con las distintas estrategias de abordaje. A su vez, las “poblaciones” son caracterizadas de maneras específicas, por ejemplo, por edad,

Una de las cosas que siguen sucediendo y no se cumplen es que el adolescente no tiene un espacio en la ciudad, no, porque el niño habrá parquecitos infantiles, la municipalidad hace el día del niño, la otra hace el día de no sé qué, la familia, la escuela primaria es muy atenta al niño, del día de la madre, de lo que quieras. Y el adolescente, el único que entiende la lógica del adolescente y le hace un espacio es el del boliche [Risas], el espacio del boliche, de... Porque, en realidad, en los barrios ponen el jueguito infantil, entonces, yo digo “¿Por qué los jueguitos acá? Y acá hacé una cancha de básquet”, no,

no nos queda espacio ..., pónelo, o menos. Y después está la cuestión de que luces para la cancha no, eso es carísimo ya, entonces, ni bien se hace oscuro salen los chiquitos y ya se ponen a chupar, nunca tienen luz para jugar ni nada, y el barrio los ve muy mal (Funcionaria Municipal San Salvador de Jujuy, 3/9/2015).

Para los CAINAF, que son provinciales, el territorio de intervención es el barrio popular, la “comunidad” en la que se emplaza el “centro de vida” del niño. Por lo mismo, la relación de la comunidad con la geografía es variable, en tanto depende de los actores y las redes de relaciones en las que se insertan. Para la Secretaría de Niñez municipal, el territorio de intervención es “la ciudad”,

Nosotros tenemos problemas serios muy chiquitos, no es lo mismo que estar en la secretaría de allá que marca políticas. Por ejemplo, en el centro de deposición de basura hay muchísimas mujeres, hay familias que viven de la basura, hay niños a los cuales nosotros aparte no podemos convencer a esas familias porque viven bien de la basura, a esos niños los hemos hecho ver uno por uno hasta llegar a un diagnóstico médico por el riesgo que padece la basura, se los trató de curar, de mandar a la escuela, se va trabajando familia por familia. Tenemos niños en el mercado de abasto que se meten también en los contenedores para sacar los tomates y eso, tenemos montones de niños. Tenemos espacios municipales que son más puntuales: la terminal (Funcionaria Municipal San Salvador de Jujuy 3/9/2015).

Esta diferencia se ve con claridad en la comparación que hacen los funcionarios provinciales entre “la ciudad” y “el interior”,

[en] Capital es complejo trabajar territorio porque la misma población urbana como son de distintos orígenes territoriales y distintas costumbres, como que cuesta más trabajar en lo comunitario y en lo cotidiano y armar redes, armar redes con la vecina, con el del centro vecinal, con la del kiosco, la del campito del fútbol, cuesta más, cuesta más porque hay como

más reticencia y más desconfianza en relación al otro que vive al lado de mi casa. En el interior es más fácil, mucho más fácil; de hecho, la zona de Quebrada y Puna tienen redes armadas informales que funcionan perfectamente a las cuales las chicas pueden acudir tranquilamente en relación al cuidado y al abrigo de los chicos y de los adolescentes (Funcionaria provincial 1, 1/9/2015).

El “centro de vida del niño”, configurado territorialmente, permite para algunos actores restituir derechos y establecer medidas de protección eficaces, en las que el papel del Estado es de ingeniería, esto es, de planeamiento y sostén,

Si las medidas estas fallan, por decantamiento caen al resto de las medidas los chicos. Entonces, quiero que estén absolutamente fortalecidos los centros territoriales para evitar este decantamiento, ... no de que sea por un tiempo mínimo de sustracción de estos niños de su centro de vida, de su contexto territorial y de todo lo que implica ese desprendimiento, esa laceración que se le causa al niño que ya viene vulnerado al derecho de separarlo, no solo de la situación conflictiva, sino también de su centro de vida, de sus amigos, de su territorio, que por más pobre que sea es a lo que él pertenece y es en lo cual él se conformó como sujeto (Funcionaria provincial 1 1/9/2015).

Supuestamente, la lógica de intervención territorial de las oficinas de protección debiera cambiar al estar insertas en las localidades. Ahora bien, este espíritu de “territorialización” como cercanía y conocimiento de las redes locales no necesariamente se encuentra en todos los actores. Para algunos, “territorialización” tiene que ver con la reorganización de la lógica de atención,

Yo decía la pregunta del administrativo que recibe a la gente no tiene que ser “¿Qué problema tenés?”, y el que llega “Me violaron”, “Ah, bueno, vaya adentro”; “Me secuestraron y me llevaron”, “Vaya para allá”, no, la pregunta tiene que ser “¿De

qué barrio sos? Bueno, listo, tiene un turno mañana o esta tarde o en una hora o lo que sea”, para no tener que [¿que sea descentralizado?] (Funcionario provincial 2, 28/8/2015).

Esto es, la territorialización de los servicios se entiende en una lógica de regionalización administrativa, en la cual la demanda se organice por cercanía antes que, por problemática, de modo de lograr una “boca de entrada” que integre la dispersión de los programas y oficinas de asistencia y facilite la accesibilidad. Para algunos funcionarios provinciales, el emplazamiento de las oficinas de protección parece vinculado a la idea de “puerta de entrada” del Estado, y en tal sentido, tenían que asociarse con oficinas previamente instaladas, independientemente de que no fueran de la misma dirección,

Cuando hacemos la descentralización, ... yo quería que sea una oficina alquilada aparte para que no haya quilombo, no, ella no, ella era la secretaria y tenía un saber interesante. Yo decía “No”, “En los CDI”, no, fue un quilombo; “En los CDI. ¿Cómo vamos a tener en un barrio dos oficinas distintas que dependan de nosotros? En los CDI”, “No, pero...”, funcionan en los CDI, funcionan desde siempre ahí, con quilombo o no, funcionan ahí (Funcionario provincial 2 28/8/2015).

Por su parte, la articulación de los equipos y las estrategias de intervención deben modificarse a la luz del conocimiento del territorio, sus actores y sus lógicas. El “territorio” refleja una lógica jerárquica entre los profesionales. En “el centro” están los trabajadores con mayor jerarquía, directores/as y jefes de áreas. En “territorio” están los trabajadores que están en permanente contacto con “la comunidad”, el “frente de batalla” de la atención, la “trinchera”. En las usuales metáforas, es donde se “bajan” las directivas,

Las abogadas, yo les tuve que hablar muchas veces porque ellas iban a territorio a hacer la bajada de lo legal y después venía el equipo territorial a quejarse de que las habían maltratado, que no habían entendido, que las habían retado,

que esto, que lo otro, que ellas no iban a corregir el informe porque a esta otra se le ocurría que tenían que corregir el informe. Entonces, me tuve que sentar con las abogadas, decirles “Bueno, de qué manera acompañamos, nosotros no corregimos, no vigilamos”, o sea, acompañamos la práctica, acompañamos lo social, acompañamos la promoción, traducimos lo que la trabajadora social ve en un ejercicio derechos, en la construcción de un derecho. Un plan de acción tiene que ver en el fondo con el ejercicio de un derecho (Funcionaria provincial 1, 1/9/2015).

Esto es, en la interpretación de las autoridades provinciales, el territorio como expresión de “lo social”, era tratado como aquello que había que normativizar, y se trataba de entender en esa complejidad de líneas de acción, los modos en que los derechos aparecen en la vida cotidiana. En este encuentro entre la burocracia estatal, encuentro escalonado y tentativo, el “plan de acción” desarrollado en territorio ocupaba el lugar de la traducción entre el universo concreto y complejo de la realidad y el lenguaje estilizado de la administración estatal. “Lo social” es el conjunto de redes de relaciones, actores y prácticas sociales que, desde el punto de vista del CAINAF, permiten el desarrollo “normal” de la vida y reemplazan en el barrio a la oficina estatal, por más que ésta se mantiene vigilante y cercana.

Un plan de acción tiene que ver en el fondo con el ejercicio de un derecho, está atravesado por lo social, por lo que la vecina va a ejercer el cuidado, la del kiosco va a ejercer el cuidado del niño hasta tanto la madre vuelva de trabajar que llega a las 10 de la noche porque trabaja en el hospital, es personal de limpieza del hospital y sale a las 10 de la noche, llega a las 11 a la casa. Entonces, la vecina se va a encargar de calentarle la leche o de llevarlo a su casa o al kiosco que está al frente hasta tanto vuelva la mamá o el referente adulto. Pero, bueno, costó (Funcionaria provincial 1 1/9/2015).

En el “territorio”, la lógica de la cercanía y su construcción, hacen a una oferta diferente. Las agencias estatales tienen que tener contacto permanente con los vecinos, incidir cultural y socialmente en la cotidianeidad barrial, ordenándola. Los agentes estatales apuestan a recrear la comunidad, los lazos solidarios, las ayudas mutuas que suplan la oferta de políticas o servicios públicos o bien que sean una alternativa a lo público. Por ello, la oficina abierta con un funcionamiento parecido al de un centro vecinal, con talleres y oferta variada, es una estrategia de preferencia, independientemente de su eficacia,

Acá lo que te dicen es que no es tan solo un comedor, sino que se hacen talleres. Yo fui y puse un equipazo de la municipalidad con psicólogos, médicos, trabajadores sociales y demás para hacer talleres y [¿no va nadie?], eso es una mentira. El interés del vecino sigue siendo que le den de comer. Y vos hacés un taller y van cuatro personas; además de talleres en los barrios se chocan los talleres porque hacen talleres ahí, hacen talleres en la escuela, hacen talleres en la mesa de gestión, hacen talleres los de la... O sea, tenés tres niveles de... tres jurisdicciones más sociedad civil haciendo talleres. Todo el mundo hace talleres. Haciendo talleres con una convocatoria mínima (Funcionaria Municipal San Salvador 3/9/2015).

A su vez, la cercanía con los vecinos puede imprimir una lógica participativa, buscada como santo grial por las políticas de protección de derechos. La “voz” de niños/as o adultos es viabilizada sin mediaciones en tales escenarios, donde convergen a la vez las preocupaciones por la autenticidad, la cercanía y la legitimación de la intervención estatal basada en la lectura “apropiada” de las demandas locales. Al mismo tiempo, la “captación sin mediaciones” está inscripta en la lógica del conflicto interinstitucional: hay instituciones que piden intervención desde una mirada descalificatoria, que definen el problema de intervención a partir de

lógicas morales que reproducen las viejas y persistentes aspiraciones civilizatorias y, por lo mismo, construyen a los sectores populares como moralmente inferiores.

El año pasado pidieron una intervención por parte de las escuelas de un centro territorial que es de Alto Comedero; los papás de los chicos de escuelas pedían que se trabaje sobre la violencia, la violencia en la escuela, violencia intrafamiliar, abuso, maltrato, etcétera, que se les hable de eso a los chicos, los adultos. Cuando van las chicas a hablar con los chicos, a trabajar con los chicos a través de talleres, los chicos no estaban interesados en violencia, maltrato, ni en nada de nada, los chicos estaban preocupados por la situación del barrio, de la basura, el exceso de basura tirado en las calles... mirá las preocupaciones de los chicos, interpelan directamente al Estado, o sea, sin intermediarios: el exceso de basura en las calles, que había muchos perros abandonados en la calle y que la cancha de fútbol del barrio no tenía luz de noche y en el verano no podían ir a jugar, y además al no tener luz –ese era el razonamiento de los chicos–, los más grandes se juntaban ahí y los patoteaban o los peleaban y no los dejaban llegar a jugar a la canchita de fútbol. ... que los chicos se pudieran empoderar y situarse en su contexto territorial y poder hablar con su propia voz sin estar atravesados ni mediados por voces adultas (Funcionaria Provincial 1 1/9/2015).

La percepción negativa del barrio respecto de las oficinas del estado se presenta con claridad en las “unidades territoriales”, donde los trabajadores del estado se encuentran “cara a cara” con los vecinos. En estas interacciones, el requisito de confianza de las relaciones de vecindad resulta un requisito para la intervención estatal,

En algunos lugares ha aparecido desde el punto de vista de las unidades territoriales una reflexión sobre cómo los ven en las comunidades en las que están, y en algunos casos unidades que están desde hace un tiempo contaban que los habían visto como los sacachicos y esa era la percepción del barrio, o sea, que ellos habían tenido que lidiar no solo con estos problemas de legitimación de la autoridad administrativa frente a

otros poderes, sino frente a la misma comunidad. (...) se dio la demanda de los dos lados: primero, como los sacachicos y desconfiar de las profesionales; y después como los que no hacen nada porque no sacan los chicos. O sea, los dos extremos. Sí, han tenido que lidiar con eso y trabajar en la recomposición de las redes, en la confianza con el otro que eso en algunos espacios ha costado más que en otros (Funcionaria Provincial 1 1/9/2015).

Ese trabajo de construcción de comunidad, de construcción de lazos de confianza, aparece como una de las dinámicas centrales a la territorialización de los sistemas de protección de derechos. Su relevancia excede la propia gestión de las medidas de protección, en tanto es la falla o mutación de las redes de solidaridad locales lo que podemos hipotetizar, se expresa en desprotección de niños y niñas de sectores populares. Objetivo que tensiona, no obstante, las premisas de formalización.

A su vez, la territorialización hace al “entremezclado” de la intervención con las dinámicas y redes de relaciones precedentes, lo que condiciona la acción estatal, la hace dependiente de lógicas que no controlan los agentes públicos, lógicas que en algunos casos ni siquiera conocen, y que no obstante resultan condicionantes de sus posibilidades y estrategias de intervención. Así, “detectar en dónde se originó el verdadero problema, en qué consiste y trabajar sobre eso” es sólo posible al entablar diálogos locales, que permitan a los propios sujetos recomponer la historicidad de los conflictos que pueblan “el territorio”.

Por un lado, la lejanía de los procedimientos burocráticos por aquellos que son sometidos a sus efectos (los “legos”, los ciudadanos comunes) hace a la incompreensión de la acción estatal, a una distancia jerárquica con las prácticas sociales. Por otro lado, la ilegibilidad¹³ de estas prácticas

¹³ James Scott denomina como “legibilidad” el reordenamiento del espacio físico y social por parte del Estado para poder ejercer las técnicas de control de la población y de exacción de recursos de la economía campesina. El

sociales, su rebeldía a la lógica burocrática, hace al conjunto de decisiones relativamente arbitrarias por las cuales unos casos son dignos de intervención y otros no. Las categorías de intervención, en tanto interpretaciones y mecanismos de legibilidad, vinculadas con las definiciones de “vulneración de derechos”, establecen jerarquías entre prácticas de crianza, formas de organización familiar y formas de sociabilidad. No obstante, este funcionamiento basado en desigualdades, las prácticas estatales lidiaban con tal distancia de manera dubitativa. Antes que avanzar decididamente en la “conquista de la ilegibilidad”, pareciera que es la lógica de las prácticas sociales, con su flexibilidad e informalidad, la que permea una burocracia porosa y receptiva, a la vez que la doble distancia contribuye a las relaciones de desconfianza (Das y Poole, 2008) que procuran ser revertidas con una mayor cercanía. Esto es, la inserción de las novedosas prácticas que implicaba, desde el punto de vista de la gestión, la adecuación del sistema local en la dirección de la garantía de derechos, requería una reconfiguración de la sensibilidad para la comprensión y capacidad de administrar los conflictos.

Esto es, se vinculan de manera compleja con las racionalidades de gobierno que, al par que busca reordenar los conflictos en el sentido del autogobierno, (Rose, 2006; Foucault, 1991) procura también transformar en un sentido democratizador las prácticas de los funcionarios estatales, cuestionando las descripciones, valoraciones y estimaciones basadas en la premisa de la degradación de las “culturas” de los otros. A la vez, tales prácticas “reformadas” requerían de una transformación de la misma institucionalidad, no sólo en el sentido de la formalización y la articulación, sino

ordenamiento de la economía campesina es indescifrable para el Estado, de modo que Scott define el proceso de construcción del mismo como “la conquista de la ilegibilidad”, es decir, “la capacidad de localizar ciudadanos unívocamente y sin ambigüedades” y la producción de “información estandarizada que permite crear estadísticas agregadas acerca de la propiedad, el ingreso, la salud, la demografía, la productividad, etc.” (2013: 105).

de la dotación de recursos de diverso tipo. La precariedad institucional y la limitación de los recursos, establece una base de conflicto en tanto la “nuevas prácticas” sistemáticas y formales deben ser desarrolladas a despecho de la falta de recursos necesarios para su concreción.

El carácter localmente disputado y los sentidos vernáculos que se inscriben en las premisas del Sistema de Protección Integral permite así institucionalizar las lógicas globales de los derechos de niños y niñas en sus múltiples traducciones. Al llegar al nivel provincial, lejos está de mantener inmodificada su vinculación con los proyectos derivados de la dicotomía Norte – Sur (Pupavac, 2001) o con las aspiraciones de los organismos de desarrollo (Reynolds et al, 2006). Se inscribe, antes bien, en dinámicas coyunturales, institucionales y socio-históricas y allí adquiere nuevos sentidos. Para los actores provinciales en 2015, el Sistema de Protección Integral no requería validaciones en una lógica internacional. En la coyuntura política de 2016, sí fue necesario apelar a estas instancias.

Las transformaciones del contexto post-kirchnerista

Cuando llegué por primera vez a Jujuy en 2015, lo hice por tierra desde Salta. El taxista tuvo que vadear el río por un camino más largo porque un puente estaba cortado debido a que OBTA estaba organizando la celebración del día del niño. Cuando le pregunto, vagamente, “¿Y? ¿Qué tal Milagro Sala?”, el taxista casi suelta el volante para girar con medio cuerpo y mirarme al decir “esa mujer tiene tratos con el demonio”. El contexto de desembozado conflicto entre la OBTA y el entonces candidato a gobernador Morales cobraba diversos matices, desde la construcción de Sala como una cuasi bruja hasta el reconocimiento que su estilo imponente y autoritario, sumado a su extracción

étnica y social, la transformaban en un blanco predilecto para los numerosos enemigos que fue ganando en sus confrontaciones.

Viajé nuevamente en febrero de 2017, a un año y dos meses del cambio de gestión de gobierno. Con Milagro Sala presa, las alianzas de gestión territorializadas tramadas con los responsables barriales en Alto Comedero se habían evanescido en el aire: “ya no se puede entrar al barrio” afirmaban los agentes del sistema de protección. A la vez, el cambio de gestión significó que las profesionales de primera línea de la dirección bajo el gobierno anterior fueran enviadas al área de penal juvenil, y los convenios con las más antiguas OSCs de asistencia a niños y niñas fueran discontinuados. Fui yo quien tuvo que esperar, esta vez, para ser atendida por la nueva directora de niñez, una joven abogada que llegó a la gestión pública desde el ámbito privado de la mano del “armador” de equipos de la gobernación de Morales, un viejo militante radical.

La nueva Dirección de Niñez tomó como su “marca de gestión” el cierre de la Comisaría del Menor¹⁴ dependiente de Seguridad, deuda pendiente de la gestión anterior en materia de administración penal juvenil. No obstante ser disputado entre la directora y la secretaria, el “cierre” era promocionado como un logro inmediato que mostraba la capacidad de acción y la decisión de las nuevas funcionarias. El cierre de la comisaría fue seguido de la inauguración del Centro de Asistencia y Derivación (CAD) a la vez que la suscripción de un Protocolo Interministerial destinado a limitar el internamiento de personas menores de 18 años a un máximo de 72 horas. Este protocolo del poder ejecutivo,

¹⁴ Las “Comisaría del Menor” formaban parte de la administración penal juvenil previa a la ley 26061, y en muchos casos incluso antecedían a la creación de los fueros de menores, durante la década de 1980 y 1990. Se utilizaban para la detención de niños, niñas y adolescentes y su puesta a disposición de autoridades administrativas o judiciales. En muchas provincias funcionaron como virtuales cárceles juveniles, en algunos casos rodeadas de escándalo por las inhumanas condiciones de detención.

y el formato de asistencia del CAD¹⁵ fue una de las fuentes de conflicto, esta vez con el Poder Judicial a la cabeza. Desde el punto de vista de los actores judiciales, el nuevo protocolo -que no fue firmado por estos actores- es incumplible. No sólo porque el único CAD de la provincia está emplazado en San Salvador, sino porque las situaciones que alimentan el sistema penal juvenil tienen mayoritariamente que ver con el consumo problemático y en la provincia existe un único dispositivo abocado a la problemática, siempre colapsado. Para los actores judiciales de San Pedro, también radicales, que la Ministra de Desarrollo desoiga sus reclamos en la materia resulta incomprensible.

En la zona de Perico y San Pedro, en las que la dinámica socio-económica vinculada con las tabacaleras y azucareras implica la circulación permanente de camiones con trayectos transfronterizos que alimentan los prostíbulos y diversos tráficos, la conflictividad barrial asociada al denominado “narcomenudeo” (en que niños y adolescentes suelen ser los eslabones más débiles) y los delitos contra la propiedad vinculados con el consumo, hacen que desde el punto de vista de los actores del Poder Judicial, el regreso al hogar luego de 72 horas sea una estrategia inviable. El tránsito de niños y niñas entre las situaciones de explotación del trabajo en las tabacaleras y en la economía y las formas de sociabilidad derivadas, con los enormes grises y solapamientos entre la legalidad, la para-legalidad y la criminalidad, implican desde el punto de vista de los actores un riesgo permanente para el cual las instituciones carecen de respuesta.

Para los funcionarios del Poder Judicial de la capital, cuyo signo político es contrario al nuevo gobierno, el escenario presente es precario. Una parte de las estrategias de disciplinamiento que la gobernación de la Alianza Cambiemos dirige hacia los movimientos sociales se dirime en las estrategias de protección de derechos. Así, un acampe

¹⁵ Diseñados bajo la matriz de los organismos de igual nombre de la ciudad de Buenos Aires a partir de un convenio de asesoramiento interjurisdiccional

reclamando por la libertad de Milagro Sala fue “levantado” apelando a la vulneración de derechos de los niños/as: las familias estaban durmiendo en la plaza de la capital con sus hijos e hijas, y de persistir en la medida de fuerza, el gobierno amenazó con “sacarles a los chicos” a través del Poder Judicial. A su vez, la visibilidad de sus acciones en el marco de la estrecha red de relaciones sociales local opera como una restricción: una funcionaria -que, al preguntarle cómo llegó a la función contestó “a dedo, como todos acá”- señaló claramente: “Jujuy es chico, yo largo al chico a la calle y todo el mundo pregunta quién es el ... que lo soltó” (Funcionaria Poder Judicial 1 9/2/2017).

Por su parte, ONGs y redes de activistas en derechos humanos mostraron su desazón con las primeras decisiones de gestión. Desde su punto de vista, la decisión más pregnante ha sido que la actual gestión cerró, en diciembre de 2015, los 37 CAINAF establecidos en el territorio provincial, y durante 2016 sólo reinstaló unas 10 Oficinas de Protección de Derechos en todo el territorio provincial. A la vez, estos mismos actores señalan que la Comisaría se cerró “sin previsiones, y los niños fueron enviados a cualquier lado” (OSC 3, 13/2/2017).

En este contexto, los principios de los derechos del niño son movilizados por distintos actores de maneras más abstractas y generales que en el contexto anterior. En tanto la nueva gestión encontró profundas resistencias en la trama de agentes del Sistema de Protección, tanto estatales como de la sociedad civil, diversas estrategias de legitimación fueron movilizadas, enmarcadas en la necesidad de mejor adecuar el sistema a los principios de derechos del niño internacionalmente establecidos. Por su parte, las y los agentes estatales de mayor formación, “heredados” de la gestión anterior, interpretaban que esa apelación a los principios generales en verdad se derivaba del desconocimiento práctico sobre el sistema de protección de derechos y la inseguridad y desconfianza de las nuevas autoridades,

... no puede ser que nosotros sepamos muchísimo más que ella ... En la gestión anterior la directora te decía 'no te preocupes, yo te respaldo en tu criterio' si ibas con la amenaza que te había hecho un juez ... [ahora] yo le digo 'decile al poder judicial que no ingrese un chico porque no hay espacio', y ella te responde que si no hay derivaciones, todo el tiempo cuestiona y busca lo que se ha hecho mal (Funcionaria provincial 3, 10/02/2017).

A modo de conclusión

Hemos procurado, en este capítulo, analizar la implementación local del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Jujuy, enfocando en la producción de la autoridad de infancia. Para ello, se procuró identificar las condiciones sociales de posibilidad para la implementación de dicho Sistema mediante el análisis de las relaciones intra e interinstitucionales entabladas por los organismos y organizaciones que lo componen y las prácticas institucionales de sus agentes. Esto es, analizar las condiciones de posibilidad de la implementación de la Protección de derechos desde el punto de vista de la trama histórica y política en que tiene lugar, considerando las dinámicas producidas por los actores que hacen al Estado y por los vínculos que establecen con otros actores (Bohoslavsky, 2014; González Leandri, 2005). Al establecer estas dinámicas como foco de indagación, es posible reconstruir la pluralidad de lógicas y fuerzas actuantes. A la vez, buscamos comprender los procesos de disputa y negociación alrededor de las racionalidades burocráticas que emergen en tales dinámicas y dotan de una gran variedad de significaciones a la administración de la protección.

Resulta relevante, en este sentido, señalar cómo las formas social y culturalmente aceptadas de procesamiento de las demandas y la conflictividad, marcadas por las

jerarquías de clase, étnicas y de género, condicionan las propias posibilidades y las dinámicas de formalización del sistema de protección. La necesidad de informalidad y flexibilidad, y la pregnancia de las redes de relaciones interpersonales, confluyen en, por un lado, la reproducción de los lugares de prestigio de los sectores dirigentes. Así, por ejemplo, integrantes del Poder Judicial son a la vez integrantes de las comisiones asesoras de las organizaciones de la sociedad civil más relevantes, y a la vez, son familiares y amigos/as de líderes y funcionarios políticos. A su vez, amplía las distancias de clase con las y los destinatarios de las políticas, convalidando la idea de distancia cultural y las mutuas imputaciones de irracionalidad que permean, como micro-conflictos cotidianos, las intervenciones sociales. En este sentido, pareciera que la informalidad, antes que constituirse en un déficit de la burocracia y las agencias estatales y de la sociedad civil, constituye un eficaz mecanismo de reproducción de poder y de las jerarquías de clase y étnicas, en una sociedad en la que los conflictos raciales aún resuenan estructurando la conflictividad política y social.

La protección de los derechos de niños y niñas, y la creación de una institucionalidad y unos dispositivos de intervención estatales acordes a ella, lejos de representar un mero problema de modernización y reforma institucional, se despliegan en el terreno político e histórico (Villalta, 2013). De tal modo, el “enfoque de derechos” aparece mucho más parroquial, traducido en las lógicas y conflictos locales que lo que cierta literatura internacional ha permitido ver. Por un lado, es útil a la transformación de la administración de conflictos territoriales en consonancia con la racionalidad neoliberal (Schuch, 2013) es una herramienta para democratizar las relaciones entre burocracia estatal y sectores populares en las coyunturas políticas apropiadas, y es una narrativa permeable a vehiculizar y propiciar escenarios alternativos a los conflictos de poder entre actores locales. Las relaciones de poder y sus formas de racionalización (Foucault, 1996) en el contexto de la producción de

una autoridad local de infancia en el marco del sistema de protección de derechos jujeño, permiten ver la persistencia de dinámicas en las que la construcción de distancias y cercanías sociales y políticas, parecen dominar la escena y aportar las líneas de fuerza centrales a la administración de la niñez.

De plazos y medidas

Repercusiones en el sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes santafesino

SILVINA FERNÁNDEZ¹

Introducción

Estudiar las adecuaciones normativas de los países a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) nos convoca a problematizar y dar visibilidad a los modos a través de los cuales la pretendida protección integral se traduce en políticas públicas. Este movimiento o pasaje no se despliega sobre un *punto de plata* sino en la arena de disputas entre los actores del campo de la infancia donde las diferentes racionalidades, moralidades y propuestas de intervención social pretenden llevar adelante la *protección* de niños, niñas y adolescentes.

En el caso de los estados subnacionales como la provincia de Santa Fe (Argentina) la sanción de la ley de Promoción y Protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (12.967) en marzo del 2009 no sólo tuvo como objeto adherir a la ley nacional (26.061) del año 2005, sino poner en valor, en palabras de los involucrados, *la propia experiencia*.

¹ Agradezco profundamente a Carla Villata y Valeria Llobet por la invitación a participar de esta publicación, por sus lecturas dedicadas y atentas que me permitieron pensar reflexivamente los cambios contemporáneos.

Así, el siguiente trabajo tiene como finalidad presentar las principales disputas sobre las medidas de protección de derechos excepcionales y el derrotero de las transformaciones propuestas que habilitaron la necesidad de modificar la estrenada ley a menos de dos años de su sanción. En este sentido, se exploran los argumentos centrales sobre las medidas excepcionales entre el *Grupo de padres adoptivos y en espera* y el *Foro de Infancias Rosario* en los primeros años de la conformación del Sistema de Protección de Derechos en la provincia.

Las coordenadas que guían el análisis se inscriben en la perspectiva que indaga cómo el ejercicio del poder es desplegado y las reflexiones que esa práctica de gobierno suscita². Por lo tanto, no se trata de contrastar la letra de la ley con la realidad de las políticas para observar la distorsión de los contenidos y cuanto se alejan o acercan las prácticas de los agentes, sino implica desentrañar cómo la reconceptualización y delimitación de problemáticas, saberes y recursos por parte de una variedad de organismos estatales y no estatales en sus relaciones cotidianas y múltiples *definen* tanto al objeto de su intervención como los alcances de la misma (Villalta, 2013). En esta línea se explora la forma en que los derechos de niños y niñas adquieren significaciones particulares en contextos específicos en la actualidad y cómo las transformaciones que suponen materializarlos o protegerlos se tornan consistentes y muestran a su vez resultados inestables o inesperados (Fonseca y Cardarello, 2005; González Laurino y Costábile 2009; Grinberg, 2008; Llobet, 2013; Llobet y Villalta, 2015).

En la primera parte del artículo se caracteriza la provincia de Santa Fe, sus desafíos actuales y además se describe el sistema de protección de derechos santafesino. Luego, se exponen las principales controversias de los actores

² La gubernamentalidad es definida como el “estudio de la racionalización de la práctica gubernamental en el ejercicio de la soberanía política” (Foucault, 2008:17).

involucradas vinculadas a la implementación de las medidas de protección de derechos durante el lapso 2009-2012 en el que se plantean interrogantes nodales en torno a la peculiaridad que adquieren los lineamientos de la política de protección de derechos. Finalmente, el artículo despliega el proceso de modificación de la normativa hasta hoy vigente.

La provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe³ está ubicada en la región Centro de la República Argentina, comprende una zona propicia para la actividad agrícola ganadera y cuenta con un desarrollo industrial de magnitud. Las actividades motoras de la economía reflejadas en el producto bruto geográfico (2013) se componen en un 61 % por el sector terciario, un 25% por el sector secundario y un 14% por el sector primario (Ministerio de Economía, 2015). El producto bruto geográfico provincial participa en casi el 8% del PBI nacional. El total de la población es de 3.369.365 habitantes de los cuales 931.037 son niñas, niños y adolescentes (455.756 mujeres y 475.281 varones)⁴. Según el Censo 2010, el 90% de la población vive en zonas urbanas y el 10% en áreas rurales.

³ Se encuentra organizada en 19 departamentos que agrupan 51 municipios y 311 Comunas. Desde el 2008 se lleva adelante el “Plan estratégico provincial” que consiste en la regionalización como “estrategia de organización y gestión del territorio con la finalidad de disminuir desequilibrios socio-económicos y acercar el Estado fortaleciendo su proximidad”. Cada región cuenta con una ciudad nodo como centro de información, articulación, distribución de recursos y capacidades. Fuente: Gobierno de Santa Fe, Plan estratégico provincial. Disponible en: <https://bit.ly/2ppT2ux>.

⁴ Según la proyección del Censo 2010 para el 2014, el 35% de las niñas, niños y adolescentes de la provincia tienen entre 0 a 5 años; el 21.7% se encuentra en el rango de los 6 a 9 años. El 44.1% restante integra la adolescencia temprana entre los 10 a 14 años con el 27% de la adolescencia tardía entre los 15 a 17 años, con el 17,2%.

Los principales centros urbanos son la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia y la ciudad de Rosario ubicada hacia el sur-este del territorio provincial.

Los indicadores que muestran las principales problemáticas de la provincia revelan que el 62.4% de los hogares con niños y niñas no cuenta con desagües cloacales y el 18.8% carece de acceso al agua en red. El 13.5 % de los hogares reside en viviendas precarias o deficitarias y el porcentaje de población con NBI es del 9.5% mientras que en la población de 0 a 18 alcanza a 16.5%.⁵ La mortalidad infantil es de 9.8 por cada 1000 nacidos vivos y la mortalidad materna es de 2.2 por cada 10.000 nacidos vivos.

Con respecto a las áreas educativas la implementación de programas⁶ que abordan el abandono escolar se ve reflejado en una mejoría en la permanencia de los estudiantes en el lapso 2011-2014. En el nivel primario la repitencia se redujo del 3.7% al 1.5% mientras que la promoción mejoró del 95% al 98%. En el nivel secundario el abandono decreció del 11.9% a 7.5% y la promoción aumentó del 71% al 76.3%. A su vez se incrementaron los alumnos en el nivel inicial en un 3.3% y en el nivel secundario en un 2.3%.

Una de las preocupaciones más acuciantes que pueden observarse en los centros urbanos de la provincia es el incremento acelerado de la violencia barrial que tiene como víctimas a jóvenes menores de 25 años. El punto de

5 Datos relevados del sitio web INDEC, Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/nivel>; Gobierno de Santa Fe (2013). Indicadores socio-sanitarios de la provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://bit.ly/2oEvku1>; Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe y UNICEF Argentina (2015). Informe del Observatorio de la Defensoría Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia de Santa Fe <https://bit.ly/2mZDLQf> y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (2015). Disponible en: <https://bit.ly/2ptySjt>.

6 Son relevantes el "Plan Vuelvo a Estudiar" desde el 2013 destinado a la reinserción de los adolescentes a la escuela secundaria y los equipos Socioeducativos conformados por profesionales que abordan problemáticas emergentes en los establecimientos educativos con el objetivo de viabilizar la permanencia de los estudiantes en los diferentes niveles educativos.

inflexión en la visibilidad de las muertes violentas fue el asesinato de tres jóvenes, uno de ellos de 16 años, militantes barriales en Villa Moreno⁷ de la ciudad Rosario el 1ro de Enero de 2012. El crimen situó la compleja trama de vinculación entre la policía provincial y las *bandas* cuyas actividades *narcocriminales*, a los ojos de los espectadores, se circunscriben en los asentamientos y barrios más precarios de la ciudad. La movilización de organizaciones sociales y políticas para esclarecer el crimen pudo torcer el sentido de la clasificación de las muertes, que hasta ese momento se conceptualizaban como “ajustes de cuentas” minimizando y estigmatizando a las víctimas, hacia un análisis del despliegue de los mecanismos de intimidación, intercambios y coacciones que replican la violencia en la que se encuentran inmersos los adolescentes y jóvenes en su vida cotidiana.

En el marco de una compleja crisis institucional de las fuerzas de seguridad, la tasa de homicidios en la provincia pasó de 3.1 cada 1 mil habitantes en 1983 a 9.3 en 2007 para incrementarse a 13.4 en 2013 (González, 2015). En el departamento Rosario, correspondientes a la serie de 2011-2014, 11 de cada 100 homicidios tienen como víctima a menores de 18 años mientras que en el departamento Santa Fe la cifra llega a 12 cada 100 homicidios.

Así, los primeros años del proceso de reforma de los circuitos administrativos y judiciales para la conformación del Sistema de Protección de Derechos (SPD) se vieron atravesados por el ascenso de la violencia y la participación de adolescentes y jóvenes en economías del narcotráfico. El punto más álgido tuvo lugar a fines del año 2013 cuando funcionarios políticos alentaron la intervención de fuerzas federales en diferentes barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe. De hecho, la Defensora provincial de niños, niñas y adolescentes presentó un proyecto para la creación de la *Agencia provincial contra la trata de niños, niñas y adolescentes*

⁷ Para profundizar en el caso visitar: <http://www.triplecrimen.org/>

vinculados a economías delictivas (2013)⁸ donde asimila la utilización de niños y niñas en los “bunkers” de drogas a la “trata de personas”, ya que allí hay adultos que hostigan a los menores de edad a cometer delitos sin márgenes de libertad de opción.

La irrupción pública de esta problemática ha reeditado entre los actores políticos y sociales la discusión sobre la necesaria presencia del Estado con políticas de *inclusión* en los barrios de los centros urbanos⁹ en la que la implementación de las políticas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes no es ajena.

Sobre el sistema de protección de derechos santafesino

El *Sistema de Protección Integral de Derechos* de niños, niñas y adolescentes en la provincia, al igual que en la normativa nacional, está conformado por los Ministerios cuya incumbencia comprende a los menores de edad. Además, establece organismos especializados de protección, la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, cuya función central es la de generar los vectores que deberían tomar las distintas dependencias que se vinculan con la niñez, así como llevar adelante las *medidas de protección de derechos*.

⁸ La Defensoría de Niños, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe abrió sus puertas el 8 de marzo de 2012, en el ámbito de la Defensoría del Pueblo. Su injerencia es la de Oubusman, por lo tanto, puede elevar propuestas y recomendaciones a diferentes ámbitos públicos y privados, no obstante, sólo puede ejercer control sobre las acciones del Poder Ejecutivo. Para profundizar: <https://bit.ly/2mZ1Ma8>.

⁹ El plan ABRE es un ejemplo de ello. Se puso en marcha en diciembre de 2013 con el objetivo de articular intervenciones en zonas prioritarias de las principales ciudades de la provincia. El objetivo es recuperar vínculos sociales y la cultura de la convivencia. Esta lectura puede ampliarse en: <http://bit.ly/2ljqedW>.

Cabe tener en cuenta aquí que los principales argumentos de los juristas especializados para dejar atrás las prácticas tutelares de los juzgados de menores giraban en torno a su carácter discrecional que las distanciaban de los principios de la doctrina jurídica. Cientistas sociales, organizaciones de defensa de los derechos humanos, activistas, batallaron contra los procedimientos arbitrarios del Poder Judicial que *judicializaban la pobreza y encerraban* en instituciones a los niños y niñas de los sectores populares como forma de garantizar su *protección* (García Méndez, et.al 1990; Gomez da Costa, 1992; Beloff, 2004; Guemureman y Daroqui, 2004).¹⁰

Tal grilla de análisis decantó en la incorporación en la ley nacional de dos herramientas que los ejecutivos debían establecer como forma de *proteger* o *restituir* los derechos de los infantes, las *medidas de protección integral de derechos y las medidas excepcionales*. Así, como plantea Mary Beloff (2004), las medidas de protección son aquellas actividades que el Estado realiza con el objeto de garantizar derechos que se encuentran amenazados o vulnerados, no se trata del *derecho en sí*. Justamente, las primeras están dirigidas a *preservar y fortalecer los vínculos familiares* (ley 26061, art.35) a través de programas o planes de apoyo y las segundas implican la separación del infante de su *centro de vida* cuando el *interés superior exige* que no permanezca conviviendo con su grupo familiar ya que se conjetura que está en grave riesgo su vida (26061, art.39). Asimismo, con el afán de no repetir la historia, también se estableció que las segundas no pueden ser efectivizadas sin que las primeras no hayan sido implementadas (ley 26061, art.40).

¹⁰ Para ampliar sobre el debate parlamentario de la ley nacional de protección de derechos (26061) ver Fernández Silvina (2014) "Integralidades en juego. Racionalidades y tecnologías de gobierno de la infancia en la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes". Revista PILQUEN. Sección Ciencias Sociales Año XVI- Vol. 17-2. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue. Disponible en: <https://bit.ly/2oFUN6n>.

El diagrama gubernamental santafesino se produjo en una coyuntura política destacable a raíz de que el debate parlamentario, la sanción de la ley provincial y su reglamentación estuvo atizada por el cambio en la coalición de gobierno. En los comicios de septiembre de 2007, el Frente Progresista Cívico y Social¹¹ consiguió torcer el signo político de la gobernación de la provincia que estuvo a cargo del Justicialismo desde el año 1983. Ese cambio trajo aparejadas intensas expectativas en que el nuevo gobierno pondría en marcha transformaciones radicales en la orientación de las acciones gubernamentales utilizando como vidriera los años previos de gobierno en la ciudad de Rosario¹².

En el caso que nos convoca se han repartido las incumbencias de intervención entre organismos locales y provinciales, los Servicios Locales en los municipios y comunas y las Delegaciones Regionales con jurisdicción provincial. Mientras que los Servicios Locales se ciñen a complementar aquellas acciones que se orientan a fortalecer al grupo familiar con el objetivo de evitar la separación de los infantes de sus familias, la Dirección de Niñez, a través de sus delegaciones, es la encargada de intervenir cuando las primeras no han alcanzado sus metas o se presumen inadecuadas frente a la conflictividad doméstica. Esa separación involucra a los equipos profesionales en el diseño de diferentes estrategias de intervención a los fines de revertir o conciliar los lazos familiares para una posible y renovada convivencia familiar.

El procedimiento establecido para llevar adelante una medida excepcional involucra a varios actores. Por un lado, los Servicios Locales junto a las instituciones del llamado

¹¹ Resultó electo el gobernador Hermes Binner (2008-2011) quien fuera intendente de la ciudad de Rosario en dos períodos consecutivos (1995-2003) y luego diputado nacional. El Frente que en ese momento ganó las elecciones articulaba al Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, el partido Demócrata Progresista, el GEN (Generación para un Encuentro Nacional) y el ARI (argentinos por una República de Iguales).

¹² El socialismo lleva gobernando la ciudad de Rosario desde el año 1991.

primer nivel (escuelas, centros de salud, hospitales, ongs) solicitan la medida a las Delegaciones provinciales, proceso a través del cual deben dar cuenta, en informes profesionales, de las medidas de protección integral que se pusieron en acto y los fracasos de las mismas; ello da lugar al abordaje del organismo de protección de derechos de la Subsecretaría (Dirección de Niñez y sus Delegaciones) quien decide y lleva adelante la separación del niño/a de su centro de vida y debe a su vez notificar al juzgado con competencia en familia para su *control de legalidad*. El juez de Familia puede dar su *visto bueno* y hacer lugar al pedido o puede rechazar la medida solicitando que sigan trabajando los organismos locales de protección de derechos. En el trascurso judicial interviene además el Defensor General a los fines de las garantías del proceso y de los derechos del infante en cuestión.

Las medidas excepcionales sólo pueden tomarse cuando se hayan “*agotado todas las posibilidades de trabajo*” con las familias, no pueden extenderse más de 90 días y sólo son renovables cuando persistan las condiciones que le dieron origen. Una vez pasado el plazo de un año y medio, la autoridad de aplicación, Subsecretaría de los derechos de la niñez, adolescencia y familia, debe resolver en forma *definitiva* la situación del niño o la niña, por lo tanto, las opciones se circunscriben a restituir el menor de edad a sus padres, proponer un tutor de su familia ampliada, o solicitar al juzgado con competencia en familia que dictamine el “estado de adoptabilidad”.

Es importante indicar que en el momento de la discusión de la sanción de la normativa el marco de referencia nacional no había establecido aún un plazo de caducidad para las medidas excepcionales, éstas podían renovarse cada 90 días si se argumentaba que continuaban las mismas condiciones que le habían dado origen. Esta incorporación local respondió, por un lado, según los fundamentos el proyecto de ley, a la “*tarea de cerrar las compuertas para que no*

*ingresen más víctimas al viejo sistema*¹³ y por el otro, al hecho de que los legisladores involucrados en la formulación de la normativa, haciéndose eco de los argumentos de los jueces de menores, sostenían que no se trataba de una disputa entre el *Estado administrador bueno y la justicia mala* sino que faltaban *recursos y política pública* y que sin un plazo definitivo no se lograrían transformaciones importantes y los niño/as seguirían *eternizados* en las instituciones.¹⁴

Llama la atención que quienes propusieron este cambio significativo, durante el complejo tutelar, contaban con la facultad y potestad de actuar en los plazos que consideraban oportunos, por lo tanto, sostener el alojamiento de niños y niñas en las instituciones de internamiento respondió a una ponderación positiva de esas decisiones o por lo menos, la consideración de éstas como la mejor de las opciones disponibles. De hecho, los jueces de menores a partir de establecer el *estado de abandono* de un menor de edad se encontraban frente a varias alternativas, el ingreso del infante a un hogar, el cuidado por abuelos y familiares o por parte de adultos sin vinculación previa que, al convertirse en tutores, luego pretendían regularizar la situación solicitando su adopción. Estas opciones en ocasiones se presentaban en forma combinada e intermitente hasta que el niño/a cumpliera la mayoría de edad.

En la actualidad el nuevo Código Civil que entró en vigencia en agosto de 2015 incorporó un plazo máximo de ciento ochenta días para *resolver definitivamente* las medidas excepcionales (Art. 607). Esta nueva trama temporal abre múltiples interrogantes que como veremos a continuación en la provincia de Santa Fe ya se habían venido sucediendo.

¹³ Expediente proyecto de ley N° 12967, pag. 101.

¹⁴ Entrevista a diputada, 2011.

Los sentidos de las medidas de protección de derechos

A comienzos del 2010, una vez puesta en marcha la ley provincial con su reglamentación, se fueron articulando discursos que mostraban las principales limitaciones de las políticas públicas desarrolladas e intentaban incidir en su orientación. Diferentes actores fueron desplegando un campo de significaciones sobre cómo debería implementarse la ley en general y las medidas excepcionales en particular.

Así a continuación, se analiza la posición del Foro de Infancias Rosario y del Grupo de padres adoptivos y futuros adoptantes sobre la implementación de las medidas de protección de derechos. Estos actores hicieron pública su posición a través de diferentes medios y participaron en la modificación de la ley a muy poco tiempo de su sanción.

Mientras la Subsecretaría intentaba poner en agenda la importancia de que los Servicios Locales se fueran constituyendo en los diferentes municipios y comunas de la provincia además de llevar adelante el proceso desinstitucionalizador de los niños y niñas que se encontraban en alojamientos públicos y privados, los grupos nombrados anteriormente buscaban constituirse en interlocutores con el propósito de orientar las acciones de la Subsecretaría.

El Foro, a través de su participación en el Consejo provincial y municipal de niñez, puso de manifiesto la necesidad de que el Estado *asumiera la responsabilidad* y jerarquizara las políticas a través del presupuesto, por lo tanto cuando se presentó la posibilidad de modificar la ley provincial a fines del año 2011, apoyó la incorporación de la identificación de partidas presupuestarias para garantizar el funcionamiento de las instituciones creadas por ley y la desagregación e intangibilidad de los fondos. En el caso del Grupo de padres, el esfuerzo se enfocó en propiciar la diversificación de las competencias de los jueces de familia en las medidas excepcionales con el objeto de acelerar los plazos y ampliar el margen de maniobra para dictar el

“estado de adoptabilidad”. Así, a través de notas periodísticas y jornadas de difusión e intercambio sobre el tema de la adopción, el grupo problematizó los alcances del programa de acogimiento familiar, Familias Solidarias, y puso en agenda la necesidad de la participación el Poder Judicial a la hora de definir las medidas excepcionales cuyos plazos estuvieran vencidos.

Como veremos a continuación, el Foro problematiza los derechos de los niños y niñas en clave de responsabilidad colectiva; por lo tanto, para este grupo, es el Estado quien debe reforzar sus acciones en pos de garantizar las condiciones que las familias requieren para cumplir la función de crianza de los más chicos. En cambio, para el *Grupo de padres adoptivos y futuros adoptantes* los derechos de la niñez son responsabilidad primordial de las familias, consecuentemente las condiciones de su ejercicio dependen de la *voluntad* de los adultos que deben garantizar la crianza de los hijos e hijas que les *pertenecen*. Para este espacio el rol fundamental del Estado es el de auditar las acciones de los padres y dictaminar su capacidad para ejercer sus funciones.

Un espacio entre la “catarsis productiva y la dirección de políticas”

El Foro de Infancias Rosario y el Foro de la Infancia de Santa Fe nuclean organizaciones sociales y profesionales comprometidas con “las problemáticas de la niñez y la adolescencia santafesina, en relación a la promoción de derechos y la ampliación de ciudadanía” (Foro Santa Fe, 2011). Ambas conjunciones fueron articulándose a partir de la sanción de las leyes de promoción y protección de derechos.

La primera, a raíz de la creación del Consejo¹⁵ Municipal de Promoción y Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de Rosario en el 2007. La particularidad de ambos foros es que en ellos participan tanto instituciones como profesionales que trabajan en el Estado. Como bien lo relatan sus integrantes, el de Rosario llegó a conformarse con diecisiete Ongs, al que luego se sumaron profesionales que *no se sentían contenidos en ningún lado*.

Las preocupaciones centrales del Foro se desplegaron en dos coordenadas complementarias, por un lado, en las dificultades del organismo de protección para establecer lineamientos claros sobre las medidas además de protagonizar cambios que conlleven la “*restitución de derechos*” y por otro, en la necesidad de modificar las condiciones de alojamiento en las instituciones que albergaban menores de edad.

Según los integrantes del Foro, lo que ponían en cuestión era *la calidad, la frecuencia y el modo de seguimiento* de los equipos de la Dirección Provincial encargados de las medidas. Advertían de su experiencia de *trabajo territorial* que en *casos* conocidos el organismo de protección no había podido llevar adelante el *seguimiento* que posibilitaría revertir los *derechos vulnerados* de los niños. Así ejemplificaban:

Vas a la Dirección Provincial y te atienden en un escritorio con seis o siete personas escuchando y diciéndote delante de todo el mundo (...) ustedes [los padres] lo tienen que hacer, que el chico le haga caso y que si no toma la pastilla que se la tome por la fuerza (...) o entrevistas sobre situaciones de abuso en donde vos tenés un escritorio al lado dónde estás escuchando, entonces a mí me parece que la falta del

¹⁵ Los Consejos son organismos creados por la legislación vigente como instancias de deliberación y asesoramiento sobre las cuestiones de infancia en la que participan diferentes actores. Lo conforman ongs, universidades, colegios profesionales y responsables de las políticas públicas y tienen como función debatir y consensuar los lineamientos de la política pública.

presupuesto adecuado lo que hace es que en esas instancias, que deberían ser parte del proceso de restitución de derechos, se empiecen a vulnerar otros (Foro Rosario, 2012a).

Las escenas narradas acentuaban un déficit en las acciones de la Dirección provincial que, según el Foro, no estaban a la altura de la autoridad que se reconocía había *operado simbólicamente* desde los Juzgados de Menores.

Preocupa que los equipos de la Dirección Provincial no estén a la altura en el sentido de imprimir una legalidad, de marcar una legalidad con la familia, muchas veces le hemos pedido que intervengan antes de llegar a una medida excepcional, para que venga de otro lugar que no sea de los equipos que estamos en el territorio, en el barrio, en contacto con la gente, a veces logramos los resultados que buscamos y no es necesario separar al chico de su familia de origen y otras veces no (Foro Rosario, 2012b).

Lo que se enunciaba como la *pérdida de una herramienta* era el poder de intervención de la administración sobre quienes deben llevar adelante la *gestión* de la minoría de edad y por alguna razón ese ejercicio de la patria potestad se encuentra *cuestionado*.

Como plantea Vianna (2010) la legislación acerca de la infancia organiza su lenguaje en torno a la *responsabilidad*, figura jurídica de connotación moral que implica un conjunto de obligaciones de control y de formación de nuevos individuos que pone en evidencia producciones, transmisiones y disputa de significados sobre comportamientos y valores que se expresan en la mejor forma de cuidar, criar, guiar a menores de edad. En tal sentido, *imprimir* una legalidad desde un lugar externo a lo cotidiano implicaría la búsqueda de cierta adecuación moral de las acciones de los responsables legales a un “deber ser” social instituido y formalizado.

No obstante, lejos de alcanzar esos objetivos podían observarse ciertos impasses o laxitudes que daban cuenta, por un lado, de atolladeros en los circuitos administrativos y por otro, de las posibilidades efectivas de suplir la acción tutelar de los padres. En el caso de los niños que vivían en hogares comentaban,

A ese chico alguien le tiene que hacer el documento, vos te terminas encontrando con la gente del hogar, con el primer nivel y con el segundo nivel, está internado ahí hace 6 años y no tiene documento y nadie entiende a cuáles de los actores le correspondía esa responsabilidad, puede haber alguien con una discapacidad que nadie hizo su atención” (Foro Infancias, 2012). Además, referían que con frecuencia los chicos y chicas “se escapan de un hogar y aparecen en el barrio y todavía nadie los busca, muchas veces hacen denuncias a las comisarías del barrio, pero no a la Dirección Provincial (...) entonces vuelve el reclamo de la familia, si mi hijo se pudo volver solo es porque nadie lo estaba cuidando (Foro Infancias, 2012).

Las dificultades señaladas por el Foro eran la expresión de lo reciente de la Convención y que pese a lo dificultoso del proceso de adecuación era necesario *proteger la ley* y *bregar por otro sujeto de derecho*. El cambio de paradigma constaba también en hacer visible que en los barrios donde existían organizaciones no gubernamentales se reducía notablemente el pedido de medidas. Así, la atención de escritorio del *segundo nivel* se contraponía al *trabajo territorial* del *primer nivel* cuyas intervenciones se interpretaban preventivas de la separación de los niño/as de su centro de vida.

Cabe aclarar aquí que en el discurso de funcionarios, profesionales y operadores sociales es recurrente la significación de las actividades que se despliegan en los sectores periféricos de la ciudad como “*trabajo territorial*”, en las que ya no se dan cuenta de objetivos institucionales vinculados a los sectores de la política social, por ejemplo, salud, educación, vivienda, asistencia, etc., sino de una heterogeneidad

de acciones que se describen como *acompañamiento, sostenimiento, seguimiento* de niños, niñas, jóvenes, familias. El repertorio de esas intervenciones consta de la obtención de recursos económicos, la incorporación de los niños a los circuitos de escolaridad, mejoras en las viviendas, becas de guarderías, etc., combinadas con visitas domiciliarias y entrevistas a los efectos de modificar, atemperar o mantener en ciertos márgenes las actitudes y conductas de los adultos consideradas desaprensivas frente a las necesidades de cuidado de los más chicos. Así, la cotidianeidad y el conocimiento pormenorizado de la vida íntima de las familias por parte de estos actores dan cuenta de una relación cercana a través de la cual se lleva adelante la *gestión* de la infancia pobre, que lejos de expresarse en intervenciones coercitivas o de control se despliegan en un vínculo asimétrico y complementario a las biografías domésticas (Vianna, 2010; Villalta, 2013).

En ese contexto, según el Foro, el desempeño de los efectores del *primer nivel*, se evaluaba extremadamente difícil ya que los grupos familiares pertenecían a una *población vulnerable*. Si bien reconocían que no se solicitaban medidas sólo por los contextos de pobreza, ésta agravaba la situación de los niños y niñas que además no contaban con *un adulto que esté en situación de cuidarlo*. Esa precariedad se sumaba a la ausencia de decisiones políticas que garantizara recursos materiales en los momentos oportunos, así pese a los esfuerzos realizados se llegaba a considerar la medida excepcional cómo única opción,

Una nena que tiene crisis todo el tiempo, que rompe todos los vidrios de las instituciones, cuando pediste cuatro años atrás que la Dirección se parase a decir, de este modo no, seis tarjetas de colectivo para que haga el tratamiento y un acompañante dos veces por semana para que vaya a terapia, eso no estuvo, entonces eran dos mangos en su momento, ahora se piensa en acompañamiento de 24hs en un hogar (...) cuando uno solicita que se tome una medida excepcional es porque evalúa haber agotado todo con el primer nivel, pero

ese todo no quiere decir siempre que el Estado puso todo lo que podría poner porque no existen esos programas, no existen esos dispositivos, no existen determinadas políticas (Foro Rosario, 2012).

Es necesario indicar que quienes llevan adelante las tareas antes descriptas no cuentan con la potestad de disponer de recursos asistenciales. Éstos deben ser gestionados a través de diferentes burocracias que establecen criterios, requisitos y plazos variados para habilitarlos, por lo tanto, la trama temporal de las intervenciones también se torna objeto de disputa y de valoración constante.

El interrogante era: *¿Cuándo se agotan las posibilidades?* Asimismo, una vez que se producía la separación de los niños y niñas de su centro de vida, los *equipos territoriales*¹⁶ debían estar *activos* y oficiar el *trabajo* con las familias de origen ya que *“te empieza a correr el tiempo”*.

Por ejemplo, en una situación donde estamos trabajando con una mamá adolescente se está por vencer la medida y ahí me parece corto, dar una adopción definitiva para una mamá adolescente que está en un proceso, me parecía poco tiempo en relación a su bebé (...) no se han agotado ni han estado a disposición de ella las herramientas para que pudiese revertir la situación (Entrevista Foro).

La presencia de un plazo definitivo en las medidas se advertía arbitrario y a contrapelo de los *procesos de acompañamiento*. Así, la necesidad de producir cambios en ese lapso se experimentaba como tiempo de descuento en el que el trabajo con las familias debía dar los resultados esperados, es decir, demostrar un aceptable *gobierno de sí* de los adultos

¹⁶ Los *equipos territoriales* se conforman con agentes de los diferentes efectores que comparten una población objeto de sus intervenciones. En ocasiones se deslizan en las entrevistas figuraciones tales como *“bajar al territorio”*, *“estar en la trinchera”*, dando cuenta de un espacio minado de dificultades y urgencias a la vez que alejado de una institucionalidad centralizada.

responsables de los niños y niñas bajo medidas excepcionales, en un contexto de falencias de los recursos para propiciar abordajes acordes a la complejidad de *las situaciones*.

En otro orden de sus preocupaciones, en los primeros años de implementación de la ley, el Foro tuvo una notable participación en poner en agenda la necesidad de fiscalizar los lugares de internación de menores de edad en la provincia y de adecuarlos a la Convención. Tanto en el Consejo de Niñez Municipal como en el Provincial, en los cuales tenían representación, demandaron la necesidad de intervenir las instituciones cuyas *prácticas no se ajustasen al espíritu de la ley*. Esa posición contribuyó a cerrar el emblemático Hogar del Huérfano a raíz de denuncias reiteradas de maltrato y abuso sexual infantil.¹⁷

Según el Foro, las dificultades ya señaladas se agravaban junto a las condiciones de precarización laboral y capacitación insuficiente de los profesionales del organismo de

¹⁷ En agosto del 2011 se hicieron públicas situaciones de maltrato infantil y abuso sexual infantil denunciadas por un niño de 8 años a raíz de que fuera retirado de la institución por una mujer incluida en el programa de familias solidarias de la provincia de Santa Fe. La constatación de las lesiones y los dichos del niño provocaron la intervención del Hogar del Huérfano por parte de la Subsecretaría. Además, la justicia admitió al Ministerio de Desarrollo Social como querellante en la causa. Esta decisión política fue acompañada por sectores progresistas de las ONGs y por los profesionales de los efectores públicos y trajo múltiples resistencias de las autoridades de la institución. Como señalaba la Secretaría para el desarrollo de la ciudadanía, “las instituciones son un *statu quo* durante años sin cuestionarse y entonces, cuando se entra a tocar, es complicado. Cuando nosotros nos metimos allí dentro era una locura galopante. Las niñas estaban en un régimen militar; cuando la cosa se entró a mover se desestructuró todo, las chicas se subían a los techos, era una película de terror. Finalmente se pudieron sacar todas y hoy estamos en otro momento. También el haber podido ser querellantes en la causa, lo vimos el año pasado, son hitos que van marcando otro camino” (Entrevista Secretaria Desarrollo Social provincial, 2012). El Hogar del Huérfano abrió sus puertas en el año 1853 y dejó de funcionar en el año 2011. Por este tema ver los artículos periodísticos: “Procesan por abuso a dos ex celadores del Hogar del Huérfano” (viernes 13 de Julio de 2012).La Capital. Disponible en: <https://bit.ly/2oEwS7j>; “El Hogar del Huérfano no tiene más chicos alojados” (Miércoles 18 de Abril de 2012).La Capital. Disponible en: <https://bit.ly/2owXc3w>.

aplicación lo que mostraba que la implementación de la ley era de *baja densidad*, por lo tanto, consideraban necesario un compromiso político para robustecer el presupuesto asignado a la Subsecretaría. Ese diagnóstico motivó que solicitaran entrevistas con los precandidatos a la gobernación y candidatos a la intendencia durante 2011 para comprometerlos en el tema. Una vez elegidas las diferentes autoridades, elevaron un escrito con sus preocupaciones junto a una caja en cuya tapa se lee: “*El cuidado de todos los niños y niñas es responsabilidad de todos*” y que contiene un espejo con la leyenda “*te toca*”.¹⁸

Ese activismo por los derechos de los niños y niñas apelaba a la necesidad de generar condiciones de posibilidad de que una generación teja lazos de solidaridad con la que la prosigue. En ese sentido, si el cuidado expresa cierta hegemonía sobre lo que se considera bueno y justo en relación a la infancia, la responsabilidad colectiva propone dar visibilidad a las condiciones materiales y la organización social que requieren esas prácticas de cuidado. No obstante, requerir el compromiso en primera persona de actores políticos como intendentes, legisladores y al gobernador muestra al mismo tiempo que las decisiones que pueden mejorar las preocupaciones expresadas se dirimen en la arena de las disputas de poder entre los decisores gubernamentales.

Así, el Foro se reconocía a sí mismo como un *espacio entre la catarsis productiva y la dirección de políticas* en donde podían *interpelar* al organismo de aplicación, a la vez que *apoyar decisiones del Ejecutivo*.

¹⁸ Con la entrega del *souvenir* a las autoridades, se pronunciaban las principales deficiencias de la puesta en marcha del Sistema de protección santafesino. Por este tema ver: “Deben hacer cambios contundentes” (12 de febrero de 2012). Página 12. Disponible en: <https://bit.ly/2priArk>.

Los mismos derechos de cualquier familia

El Grupo de Padres Adoptivos y Futuros adoptantes (GPA)¹⁹ se formó una vez sancionada la ley provincial, cuando los jueces de menores dejaron de tener competencia civil y ya no podían disponer de los listados de aspirantes a adoptar que se encontraban en los juzgados. Por lo tanto, las familias que allí se encontraban inscriptas o que deseaban anotarse no tenían adónde recurrir para recibir información o ingresar la documentación que se solicita para tal fin.

En ese contexto, el GPA comenzó a solicitar audiencias a diferentes autoridades y a congregarse en torno a dos preocupaciones centrales. Por un lado, a la necesidad de la creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA), que se concretó a mediados del 2011 con la adhesión de la provincia a la Ley Nacional (N° 25.854) en vigencia desde hacía seis años. Por otro lado, la solicitud al organismo de protección de que acelere y respete los plazos de las medidas excepcionales para que los niños y niñas puedan ser declarados en estado de adoptabilidad.

El GPA lo conforman en su mayoría matrimonios que se vinculan por el interés de socializar información y contenerse mutuamente en el proceso de adopción de niños y niñas. No pertenece a ninguna organización religiosa ni política aunque comparte intereses y se vincula con otros espacios que se conformaron en torno al tema de la adopción, por ejemplo, el Movimiento Familiar Cristiano²⁰. Sostiene reuniones mensuales en las que se intercambian inquietudes, dudas y en oportunidades invitan a especialistas del derecho o del campo psi a jornadas abiertas

¹⁹ En la actualidad el grupo se llama: Grupo de padres adoptivos y en espera de Rosario.

²⁰ El Movimiento Familiar Cristiano nació en Buenos Aires a fines de la década del 40. En la Arquidiócesis de la Ciudad de Rosario sostiene un servicio de apoyo a la adopción desde el año 1982. Según la referencia del Grupo varios de sus integrantes tenían relación o habían participado de las actividades de este servicio.

al público en general. Un rasgo destacable del grupo es su conformación heterogénea, en ese sentido como plantea una de sus referentes, frente a algunos temas existen diferencias de criterios por lo que no se hace pública una posición como grupo. Ejemplo de ello es la adopción de parejas del mismo sexo,

Este es un tema en el que como grupo no vamos a tomar una postura, cada vez que se nos pregunta especificamos, la que está hablando en ese momento da su postura personal si quiere, pero como grupo en ese tema no nos pudimos poner de acuerdo, ¿por qué?, es un grupo heterogéneo (Entrevista GPA, 2011).

Según refiere el GPA, la participación política de distintas parejas que aspiran a ser padres adoptivos ha encontrado formas asociativas a partir de que la adopción dejara de ser vivida, como señalaban, *como vergüenza* y se experimentara hoy *más naturalmente*. En especial se fue reforzando a partir de las *trabas* que encontraban con los organismos ejecutivos de aplicación de la ley, tanto a nivel nacional como provincial, que concebían el interés de los grupos de familias adoptantes en términos de *apropiación* equiparándolas con las adopciones ilegítimas de los hijos e hijas de desaparecidos durante la última dictadura militar,

Desde algunas ONGs y algún político de turno nos han dicho en la cara apropiador del hijo de la pobreza, y nosotros lo que decimos es que no tenemos que confundir, porque sí hubo apropiación de niños en la época de la dictadura y es verdad, nadie lo niega, pero, ahora, cambiar la apropiación de la dictadura por la apropiación de los hijos de la pobreza no nos parece justo (Entrevista, GPA, 2011).

Frente a esta *acusación* fueron desplegando argumentos que se proponían *derribar mitos y prejuicios* que *lastiman* principalmente a los más chicos. Para el GPA, no todos los niños y niñas que se encuentran bajo medidas excepcionales

están en condiciones de ser adoptados. Reconocían las necesidades a las que pueden estar expuestas las familias de origen, por lo tanto, consideraban que la obligación del Estado radica en evaluar las condiciones de las mismas para *hacerse cargo* de los chicos. Si esa situación es transitoria, es preciso que se brinden los apoyos necesarios, pero si es permanente es ineludible que se aceleren los trámites para que los mismos puedan ser adoptados. Por lo tanto, se preguntan: “¿qué pasa con los que no tienen esta situación transitoria, con estos chiquitos que los van a visitar una vez al año y a regañadientes y nada más para no perder la patria potestad?” (Entrevista GPA, 2011).

Así, el Grupo *peleaba por ese pequeño número que por su interés* no volverá con su familia de origen. Consecuentemente, lo que el GPA apelaba era a que se trabajen los casos particulares y se respeten los plazos que la ley estipula para resolver definitivamente las situaciones. Ello requería, a su parecer, de *poner al niño primero y mirar lo que es mejor para el niño*. En ese sentido la adopción se consideraba con el fin de hacer efectivo el derecho del niño a la convivencia familiar desde una concepción de familia que defendían como *algo más que traspaso de ADN*. Tal es así que la responsabilidad de cuidar de hijos e hijas estaba atravesada por la voluntad de los adultos y nada tenía que ver con las condiciones de pobreza. Así expresaban,

¡Uy!, ahora con el programa de la Asignación Universal por Hijo va a haber menos niños para adopción (...) Muchas veces venía gente con esta preocupación o con esta angustia. Yo siempre planteo esta situación, vos a una persona por más que le des la vida y el mundo, si no se hace cargo de su niñez no se va a hacer cargo de la niñez; no es una situación económica, (...) el hecho de cuidar a mi niño no tiene nada que ver, o sea, si no lo quiero cuidar no lo voy a cuidar, le des la asignación que le des (...) Desde el Estado en ese sentido hay una red de contención muy grande; el problema está, tenés la escuela a

dos cuadras de tu casa y no te levantás para mandarlo a la escuela (...) Esto de ver nada más que la pobreza creo que es errar el diagnóstico (Entrevista GPA, 2011).

Desde esta perspectiva de la vida cotidiana de las familias, el no *querer* hacerse cargo de su niñez expresa que el amor y el cuidado no se condicionan necesariamente con los lazos biológicos. Así, las problemáticas de la subjetividad y la afectividad se expresan en la desconexión de los adultos con aquellos que les pertenecen poniendo en riesgo el bienestar infantil. Así, el *interés superior del niño* y su *derecho a vivir en familia* son tópicos desacoplados de las trayectorias familiares y las condiciones sociales que posibilitan la reproducción social. Por lo tanto, el GPA *lucha* para que las familias formadas a través de la adopción tengan el *mismo derecho* que cualquier otra familia.

Según el Grupo, las acciones de las áreas de protección de derechos requerían de equipos profesionales con mayor experiencia y capacitación para detectar esos problemas y tomar decisiones con premura ya que lo que está en juego es la *psiquis del niño que debe ser preservada a toda costa*. Por lo tanto, la temporalidad es nodal en las medidas excepcionales que según el Grupo podrían ser acertadas si la Dirección tuviese mayor capacidad para *decidir* y ofrecer así a los niños y niñas una *situación de mayor estabilidad emocional*.

En este sentido, la separación del niño de su grupo familiar tiene como objetivo no sólo divisar las acciones moralmente condenables sino fundamentalmente auditar y diagnosticar la capacidad prospectiva de quienes deben *gestionar* la minoría de edad. En consecuencia, de esa evaluación depende que el derrotero de los menores culmine, es decir encontrar *definitivamente* alguien que se *ocupe* de su crianza.

Entonces, se oponían a que se considere a la familia ampliada como una de las principales alternativas para que se críen los niños y niñas, argumentando las imposibili-

dades en las que se encuentran habitualmente los abuelos, tíos, etc. y que propiciaba la *inestabilidad* en el desarrollo de los infantes,

Esto de buscar la familia ampliada al niño a cualquier costa, pero no es así, porque a veces una tía no se puede hacer cargo, tiene seis y se pretende que se haga cargo de los otros seis de la hermana; o la abuela que ya es una persona mayor, que se haga cargo de los chiquitos, y a veces la gente te dice: yo no quiero hacerme cargo, yo no puedo hacerme cargo, entonces, ese chiquito, ¿cómo queda?, con una tía que no lo quiere, con un tío que lo anda pateando, con la abuela, que carga con su humanidad y nada más. Entonces, esto de buscarle a toda costa una familia ampliada no me parece justo para el chico (Entrevista GPA, 2011).

En base a esos argumentos, la adopción es considerada *el mejor recurso* y no el *último recurso* para poder resolver las situaciones de aquellos niños y niñas donde la re-vinculación con sus padres se *evalúa* inviable. Además, han propiciado que las familias sustitutas puedan, si así lo desean, adoptar a los niños y niñas que se encuentran viviendo con ellos. Esta posición se hizo pública a raíz de diferentes conflictos que se suscitaron por las resistencias de varias familias del programa Familias Solidarias²¹ que, una vez en contacto con los niños y niñas que se alojaban en las unidades domésticas, pretendían adoptarlos sin que se haya resuelto la cuestión legal de esos infantes, es decir, sin que se haya solicitado ni dispuesto el “estado de adoptabilidad”.

²¹ Acorde al proceso de desinstitucionalización se creó en el año 2006 el programa Familias Solidarias. Según el gobierno de Santa Fe: “Las familias solidarias se constituyen como complementarias de las familias de origen, poniendo a disposición de las mismas lo que estas no puedan ofrecer momentáneamente a sus hijos sin pretender desplazarlas o sustituirlas, favoreciendo su desarrollo integral y el cumplimiento de todos sus derechos fundamentales, como el de recibir educación, alimentación, vestimenta, a no ser discriminado, a la identidad, la libertad y la participación, entre otros” (Subsecretaría, 2012, sitio oficial Santa Fe).

Estos casos irrumpieron en los juzgados de familia solicitando la intervención de los jueces en el futuro de los infantes involucrados, al mismo tiempo que se denunciaba²² el accionar del organismo de aplicación por no cumplir los plazos de las medidas ni las condiciones que se habían acordado en el programa señalado.

En el marco de todo lo expuesto, el GPA consideraba que la Subsecretaría no tenía la *jerarquización* ni la *profesionalización* que debía y no se había tomado en cuenta *el nivel de responsabilidad pública* que debía asumir. Por ello, durante los primeros años de implementación tuvieron reuniones tanto con los legisladores como con el ejecutivo provincial y los jueces de familia para exponer su preocupación y su posición respecto a las medidas excepcionales. En palabras del grupo se constituyeron en un *grupo de presión* para apuntar lo que *no funciona*,

El haber logrado que en el Colegio de Magistrados se reúna el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial más un grupo de padres adoptantes es todo un logro; a raíz de eso después se adecua la modificación de la ley y entonces, bueno, ¡pucha que es importante! (Entrevista, GPA, 2011).

22 Explicitamente el GPA denunció el accionar de la Subsecretaría a través de notas periodísticas en respuesta a los avisos de búsqueda de familias solidarias a través de los medios por parte de la Subsecretaría. En las mismas reclamaban el mal uso del Programa y planteaban: “Le preguntamos a la sociedad ¿por qué es más importante conservar el vínculo biológico a costa de dañar un niño para toda la vida? (GPA, 2011) (en “Voces que deben escucharse. Opinión del club de padres adoptivos y futuros adoptantes). El día 24 de enero de 2011, el diario El Ciudadano publicó una nota bajo el título “Se necesitan más familias sustitutas para niños en riesgos”. El grupo de Padres adoptivos y futuros adoptantes expresa su opinión sobre algunos puntos del artículo mencionado. Revista Ser y Sociedad, (2011). Disponible en: <https://bit.ly/2oy6A6Q>.

El proceso de presión de este grupo decantó en la propuesta que los jueces de familia acercaron a los diputados más involucrados en el proceso de sanción de la ley provincial. Ella consistía en modificar el articulado sobre las medidas excepcionales.

La ley reformada: sobre las rectificaciones de las medidas excepcionales

Desde el momento de la reglamentación de la ley en abril del 2010, los diputados que llevaron adelante su sanción recibieron inquietudes de los diferentes sectores del campo de la infancia advirtiendo la necesidad de incluir *otras miradas* y corregir lo que evaluaban habían sido *errores* en los procedimientos de las medidas excepcionales.

Las diferentes propuestas de cambios de la reciente ley se discutieron en el Consejo Provincial en funcionamiento desde la reglamentación. La Subsecretaría, tomando conocimiento de las intenciones de su modificación, intentó transformar en el cuerpo del texto varios artículos. Se destacan el artículo 8 y el 67. El primero, referido a las posibilidades del organismo de aplicación de la ley de *exigir* a los municipios y comunas la conformación de los Servicios Locales que llevan adelante las medidas de protección integral. El organismo de aplicación evaluaba que la ausencia de equipos profesionales dedicados a los temas de infancia en las localidades redundaba en una sobrecarga de la Dirección provincial a la que llegaban múltiples conflictos familiares que según el criterio de *corresponsabilidad* debían *asumir* también los Estados locales.

El segundo, intentaba incorporar en el presupuesto la *intangibilidad*, la *progresividad* y la *especificación* de las partidas presupuestarias. Los tres criterios establecidos en la ley nacional N°26061 se vinculan a los estándares de derechos humanos en las políticas públicas a través de los cuales se

establece que debe desagregarse el presupuesto destinado a la protección de la infancia del presupuesto general, a su vez se encuentra prohibida la utilización de esos fondos para otros fines, además de incrementarse paulatinamente con el objeto de garantizar el funcionamiento del sistema de protección de derechos.

Esta última propuesta fue defendida y argumentada especialmente por el Foro, que solicitaba se ampliaran los recursos con los que contaba la Subsecretaría y se fortalecieran las instituciones creadas por ley. Sin embargo, ninguna de estas solicitudes tuvo eco a la hora de la modificación.

Diferente fue el caso de los jueces de familia que solicitaron a los diputados las principales incorporaciones al cuerpo de la ley que alcanzó la sanción definitiva en diciembre de 2011, a días de que cerraran los mandatos en la legislatura. Las controversias más candentes sobre las medidas excepcionales que alcanzaron dimensión pública a través de los medios de comunicación tuvieron su caja de resonancia en los juzgados de familia, no sólo por los reclamos de las Familias solidarias y el GPA, sino porque la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial estuvo mediada por desacuerdos que se habían expresado en las reuniones sobre la reglamentación y no se habían podido plasmar en la misma a causa de las resistencias de la Subsecretaría de darle mayor participación a los jueces de familia.

Así, los magistrados reclamaban que las medidas excepcionales eran solicitadas por el Ejecutivo de *manera caótica*, sin ningún tipo de formalidad y en muchos casos con los tiempos vencidos. A su vez reconocían que frente a la necesidad de *resolver definitivamente* el destino de los infantes existía un *vacío legal* que no permitía articular las medidas excepcionales con el *instituto de la adopción* de manera tal que acortara el tiempo de los juicios de suspensión de patria potestad, reclamo que el GPA venía sosteniendo con insistencia en el Poder Judicial.

Estas preocupaciones fueron expresadas en dos Plenos²³ denominados Bravo I y Bravo II, donde los Jueces de Familia de Rosario acordaron los requisitos que la Subsecretaría debía cumplimentar para solicitar el control de legalidad, los alcances de su rol en las medidas y el procedimiento para que los niños y niñas en donde se solicitaba una guarda preadoptiva estén el menor tiempo posible en una “*situación irregular ahora de carácter jurídico*” (Jueces de familia, Pleno Bravo II, 2011).

A través de esta resolución se acordó que los jueces no sólo debían controlar formalmente las medidas excepcionales, sino que correspondía *ampliar ese criterio para observar las cuestiones de fondo*, por lo tanto, el control de legalidad comprendía “necesariamente un control de razonabilidad de la medida adoptada” (Jueces de familia, Pleno Bravo II, 2011). Según los jueces constitucionalmente ello implica “*la correspondencia entre el medio elegido y el fin que se pretende llegar a alcanzar*” (Entrevista juez de familia, 2011).

Así, la ampliación de las facultades a los jueces comprendía también establecer una fecha en los casos donde quedaba difuso el momento de la separación de los niños y niñas de su familia, ello posibilitaba computar luego con mayor claridad el vencimiento del plazo de la medida excepcional. Además, una vez que el plazo había caducado y si se solicitaba por parte del Ejecutivo que se otorgara una guarda pre-adoptiva, los Jueces de Familia debían constatar la situación de los niños y niñas en cuestión, citar a los padres, al Defensor General y dictar el *estado de adoptabilidad* si lo consideraban pertinente.

Si bien los Plenos recogían la inquietud del GPA para que los magistrados tuvieran herramientas con el objetivo de agilizar los trámites de adopción acortando los plazos

23 Los Plenos son reuniones de los magistrados para asumir una posición conjunta en relación a las dificultades judiciales cotidianas y así dotar de cierta predictibilidad al sistema judicial. Bravo es el caso que dio nombre a los dos plenos: era el reclamo de un padre sobre la medida excepcional resuelta por el poder ejecutivo, donde se veían las falencias procesales de la misma.

y dando mayores libertades respecto de las resoluciones que la Subsecretaría presentara; los jueces reparaban en que debía darse el derecho de defensa de los padres y que debía hacerse un proceso *breve* pero conforme al respeto de todas las partes:

Una crítica que se hacía era que esta gente ya tuvo oportunidad de defenderse desde el Poder Ejecutivo, nosotros no podemos vulnerar el derecho de defensa a un juicio de los padres, que para eso hay que hacer un proceso breve, porque ya tuvo participación en el Poder Ejecutivo, lo suficientemente ágil, pero a su vez proteja el derecho de defensa de todos, y una solución que nosotros proponemos es que en este juicio de oposición (...) si el papá o la mamá se oponen, el chico tiene que tener una representación individual, es decir, no está representado por su padre porque esa patria potestad está al menos cuestionada (Entrevista, juez de familia, 2011).

Sin soslayar que *esta gente* conformaba las familias de los menores disputados, ningún argumento se situó en relación a las dificultades de los padres ni a la falta de recursos por parte del Ejecutivo. El argumento que primó para dar curso a la modificación de los procedimientos de las medidas excepcionales fue la necesidad de garantías procesales para *garantizar otra mirada* y la posibilidad de apelar las decisiones que se tomaban desde la Subsecretaría evaluadas en los casos descriptos como *irracionales*. Así se expresaba una de las diputadas,

Como decía un juez en una charla, es muy probable que un equipo, aun siendo un equipo interdisciplinario (...) puede enamorarse u odiar a una persona, una familia, un niño, una niña; hay cuestiones emocionales, humanas, de empatía o antipatía o rechazo, de valoraciones positivas y negativas desde los propios prejuicios o de la propia experiencia, entonces tiene que haber mecanismos que ofrezcan un poco más de garantías (Entrevista, diputada, 2011).

Si la discrecionalidad fue el principal argumento que acompañó el desplazamiento de los juzgados de menores en los problemas de las familias pobres atizando la necesidad de que el Estado, a través de sus áreas, concretara los derechos de los niños, es interesante destacar aquí su reverso. La judicialización aparece como el mecanismo que daría garantías ajustadas a derecho frente a un poder ejecutivo que a través de las *emociones y prejuicios* de sus profesionales no podría hacer efectivos los objetivos que se propone.

Como resultado de estas apreciaciones y presiones, se modificaron los artículos sobre el control de legalidad introduciendo en el cuerpo del texto la facultad de los jueces de dictaminar el inicio, las prórrogas y el plazo máximo de vigencia al momento de resolver el control mentado (Art. 51). Se incorporó el control de razonabilidad (Art. 65) y la potestad del juez de citar a las partes para resolver definitivamente la medida. En el caso de que hubiera oposición de los padres, el juez debe disponer de un tutor especial al menor y dar lugar a que los adultos implicados ofrezcan pruebas a su favor en un lapso de diez días. Si no se presentan pruebas el juez debe dictar su sentencia en cinco días, de lo contrario debe fijar audiencia en los treinta días posteriores y luego definir en los cinco días subsiguientes (Art. 66, ter) Finalmente, si se llegara a declarar el “*estado de adoptabilidad*”, el juez procederá a otorgar una guarda pre-adoptiva conforme a lo previsto en la Ley de Adopción (Art. 66 quater).

El derrotero del proceso de implementación de la Convención internacional en los contextos locales muestra marchas y contramarchas, argumentos en disputa que decantan en mecanismos variados a través de los cuales los niños y niñas pobres y sus familias se convierten en objeto de intervenciones múltiples. Cierta banalización de los contextos sociales de desigualdad y del acceso real a la *justicia* reduce la cuestión del derecho de la niñez a un mero problema de procedimiento legal de cumplimiento de plazos establecidos.

Reflexiones finales

Como plantean James y James (2001) el carácter socialmente construido de la infancia es reconocido como un factor importante en la conformación de experiencias cotidianas de niños y niñas. Por lo tanto, los *derechos de protección* o la *protección de los derechos* a esta población se encuentran inmersos en redes de autoridad que legitiman, por un lado, los modos en que se ejerce la acción tutelar, e identifican las acciones moralmente condenables que se suponen deben ser revertidas o sancionadas. Entonces, es a través de la dimensión del plano de articulación del derecho y su ejercicio efectivo que una *analítica del gobierno de la infancia* nos permite desmenuzar los sentidos y racionalizaciones en disputa que adquieren los problemas sociales que los atraviesan (*derechos vulnerados*), los procedimientos que suponen evitarlos (*medidas de protección de derechos*) y revertirlos (*acciones de restitución de derechos*).

En este sentido, si *lo social* (Donzelot, 2007) se erigió como montaje ficcional para articular la *cuestión* de la igualdad del derecho con la desigualdad efectiva de las sociedades capitalistas, el proceso de implementación del Sistema de Protección de Derechos santafesino muestra la complejidad de un nuevo entramado que habilita canales de circulación de niños y niñas sobre la base de evaluaciones múltiples que tienden al refinamiento de los mecanismos que facilitan el pasaje de las familias problemáticas hacia las familias cuidadoras, sean éstas ligadas a los lazos consanguíneos o a las familias adoptantes.

Es sabido ya, que ese tránsito estuvo presente desde la época colonial (Platt, 1988; Seoane, 1982) a través de las figuras del depósito de menores. Sin embargo, hoy se reconfigura como uno de los rasgos sobresalientes de esta nueva forma de articulación social, al debilitarse la existencia de instituciones de alojamiento y al no reemplazar esas modalidades con otras acciones gubernamentales que se

orienten a brindar servicios que posibiliten la socialización de los riesgos de la vida y en especial la socialización de las responsabilidades del cuidado infantil.

Tal es así, que el esfuerzo por desterrar las intervenciones tutelares, que no había más que provocado discriminaciones y violaciones sistemáticas a la integridad de los infantes y de quienes eran sus adultos responsables y reemplazarlas por el *fortalecimiento del rol de las familias*, ha sido funcional a cierta economización del ejercicio de poder del Estado tomando un rol subsidiario. Los tópicos más sobresalientes de este cambio se constatan en el desplazamiento desde la provisión de servicios de atención institucionalizados hacia la asistencia y atención de la demanda de las familias y los niños, niñas y adolescentes en riesgo. En este sentido, el abordaje de *las situaciones de vulneración de derechos* a través del *acompañamiento, seguimiento* alienta la individualización y la incitación a resolver problemáticas que habitualmente exceden la voluntad de aquellos que las padecen, sin por ello dejar de indicar la existencia de acciones que avasallan sin miramientos a aquellos que deben ser cuidados y guiados.

Así, el *agotamiento de las medidas* suele coincidir con una irrupción intolerable que amerita la valoración del uso de las *oportunidades* que se dieron a las familias usuarias, un complejo andamiaje de arbitraje social y evaluación constante del ejercicio de la patria potestad que se agudiza en un plazo dispuesto por ley para luego *decidir* quién será el adulto responsable.

En resumen, el reforzamiento del imperativo de las funciones protectoras de las familias, al punto de una naturalización, parecería acompasar la multiplicidad de arreglos familiares y la diversidad en los modelos de convivencia y crianza en la actualidad. Esta *flexibilidad* cultural y normativa sobre las formas que adquieren las familias (la modalidad de adoptantes es un ejemplo de ella) es inversamente proporcional al imperativo de que sean ellas las que encuentren la manera de autogestionarse a sí mismas.

Finalmente, los tópicos descritos en estas páginas tienen como objetivo vislumbrar cómo el emplazamiento de nuevas tecnologías de gobierno de la infancia, cómo las medidas de protección de derechos, producen efectos en la formación de enunciados que se inscriben en la lógica de reproducción social contemporánea.

San Juan y Mendoza a comienzos de la década de 2010

Un momento de expansión de la implementación de la Ley 26061

CARLA VILLALTA Y VALERIA LLOBET

En nuestro país, la implementación local del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes formó parte de un proceso en el que se anudaron distintas temporalidades. En cada una de las jurisdicciones del país su dinamismo y desarrollo dependió, entre otras cosas, de las transformaciones previas que se habían logrado realizar en los circuitos jurídico-burocráticos destinados a la protección de la infancia, también de la presencia y participación de activistas y de organizaciones de la sociedad civil que aún antes de la sanción de la ley 26.061 se encargaron de difundir activamente los postulados de un enfoque de derechos, así como de las negociaciones, alianzas y conflictos que tuvieron lugar en el particular campo de fuerzas en el que ese proceso de transformación de circuitos y de prácticas comenzó a desplegarse con mayor intensidad.

A la luz de estos procesos, el objetivo de este capítulo es analizar la implementación local del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en las provincias de Mendoza y San Juan a inicios de la década de 2010, a partir de enfocar las reconfiguraciones institucionales y la inclusión del enfoque de derechos en las políticas sociales para el sector en un momento caracterizado por el activismo del Consejo Federal de Infancia y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Nos basamos

para ello en una investigación que desarrollamos en los años 2010 y 2011 para la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el marco de un convenio con el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS)¹, a partir de la cual pudimos identificar las condiciones sociales de posibilidad para la implementación del Sistema de Protección Integral a través de analizar las relaciones intra e interinstitucionales entabladas por los organismos y organizaciones que lo componen y las prácticas institucionales de sus agentes.

La estrategia metodológica combinó distintas modalidades de producción de datos y estilos de procesamiento. El diseño metodológico adoptado procuró recabar, sistematizar y analizar información confiable, para construir matrices de datos que permitieran la confección de un diagnóstico sobre los procesos de implementación del Sistema de Protección Integral en cada una de las jurisdicciones objeto del estudio. Para ello se trabajó con fuentes primarias y secundarias, a fin de realizar una caracterización de los modelos locales de implementación del Sistema de Protección Integral. Tanto en la provincia de Mendoza como en la provincia de San Juan se seleccionaron 3 localidades a fin contar con suficiente variación territorial como para escapar al riesgo de considerar sólo la situación de las ciudades capitales y las localidades afluentes. De modo que se trabajó con las capitales, un municipio alejado y una localidad periurbana en cada provincia. Focalizar en estos municipios posibilitó complejizar el análisis de la interjurisdiccionalidad – entre los niveles nacional, provincial y municipal – y

¹ Se trató de la investigación “Estado de situación del sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” (Res. CS 1114/10), Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires y Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período: agosto de 2010-abril de 2011.

de las formas que asume la intersectorialidad de las políticas sociales para el sector en contextos locales que poseen atributos diferenciales. La principal técnica de investigación empleada fue la realización de entrevistas estructuradas y semi-estructuradas a distintos tipos de actores (informantes clave, funcionarios nacionales y provinciales del área de políticas de infancia y de efectores de políticas públicas, profesionales de las políticas y servicios del área de infancia, referentes y profesionales de OSC, y funcionarios judiciales de los fueros especializados). Esto permitió obtener una visión genérica del contexto de implementación desde el punto de vista de los agentes que cotidianamente construyen el Sistema. Por otra parte, y complementariamente, se trabajó con fuentes secundarias (documentación oficial, guías de recursos, estadísticas disponibles, informes de gestión, resoluciones y normativas provinciales, protocolos de actuación, información socio-demográfica de las provincias y localidades seleccionadas, etc.). Ello permitió, por un lado, arribar a una caracterización de las provincias estudiadas en términos de las posibilidades de acceso a derechos por parte de la población de referencia; y por otro, construir un mapa interjurisdiccional de la institucionalidad creada, las políticas sociales diseñadas para el sector, y los circuitos institucionales previstos y los cursos de acción legítimos.

La perspectiva teórico-conceptual adoptada implicó analizar los procesos de institucionalización de un nuevo enfoque de derechos a partir de:

- a. la contextualización de los procesos de incorporación e institucionalización de derechos tanto a nivel temporal como espacial y no circunscriptos a los límites del Estado nacional;
- b. la consideración del Estado no como un ente homogéneo y coherente sino, antes bien, como un conjunto de organizaciones, redes burocráticas y agentes

institucionales que interactúan de manera directa con las y los ciudadanos e interpretan sus necesidades e identidades (Haney, 2002);

- c. una visión de los derechos que no los reduzca a sus dimensiones formales y ahistóricas, sino que recupere su historicidad y su carácter de “procesos discursivos -epistemologías, instituciones y prácticas- que producen los sujetos políticos” y modelan a sus destinatarios (Scott, 1999:35).

La agenda teórica a que adscribimos parte así del supuesto de que las políticas públicas son instrumentos centrales que el Estado dispone para incidir en la construcción de los derechos humanos y la ciudadanía social de la población. Sin embargo, las formas que adquieren esas políticas y las características que asume la institucionalidad creada o rediseñada a fin de efectivizar un enfoque de derechos, sólo se comprenden si se tienen en cuenta tanto las tradiciones y formas institucionales precedentes, cuanto las prácticas y negociaciones de los actores en el presente.

Para este abordaje, partimos de la idea de que el Sistema de Protección Integral de Derechos, lejos de ser una suerte de receta que los distintos agentes y organismos se limitan mecánicamente a aplicar, debe ser analizado en cuanto constructo atravesado tanto por relaciones de poder como por una compleja trama de relaciones sociales y de rutinas institucionales. Si tal entramado por veces constriñe y/o limita la capacidad de innovación, otras veces puede ser convertido en la base para el establecimiento de alianzas y acciones comunes que motoricen una transformación que redunde en la ampliación de derechos y ciudadanía. En otras palabras, resulta necesario inscribir el proceso de implementación de tal Sistema en la arena de la política y la historia. Ello posibilita dinamizar el análisis a partir de desplazar la mirada desde las normas y reglamentaciones, hacia las formas concretas en que éste es significado, reapropiado, interpretado y materializado en cada contexto específico.

Cuyo como contexto de implementación

Recapitulando los hallazgos, la sistematización y análisis de las fuentes secundarias ha permitido construir una caracterización de los contextos específicos en base a variables sociales y económicas. En este nivel de análisis, cobra importancia en primer lugar la cuestión del oasis como estructurador socio-espacial. Las provincias de Mendoza y San Juan están situadas en la región de Cuyo, una zona árida-desértica, con una superficie irrigada muy escasa: en San Juan corresponde al 1,5% de la superficie provincial mientras que en Mendoza alcanza al 3%. En este contexto se destaca la importancia de los oasis como estructuradores del espacio, de la tenencia de la tierra, de la distribución de la población y de la riqueza. Por otro lado, conocer la génesis geopolítica de la región es necesario para comprender las consecuencias actuales. Desde la “fundación” de la región, hacia mediados del siglo XVI, la relación con Chile, vía la Cordillera de los Andes, ha marcado geopolíticamente a las dos provincias, aunque no de igual manera.

Se trata de dos provincias cuyo peso demográfico en el total del país es relativo,² con una tasa de población menor a 18 años similar a la media nacional (35% en ambas provincias). Para 2009 la pobreza de los menores de 18 años en Gran Mendoza y en Gran San Juan, casi duplicaba la pobreza general de las mismas jurisdicciones y la indigencia de los más chicos se situaba un tercio más arriba de la media general. Estos datos también guardaban correspondencia con las medias nacionales. A la vez, la proporción de población rural en ambos casos superaba la media nacional. En Mendoza la población rural es el 20,69%, y en San Juan del 15,08%. La estructura de empleo en ambas provincias está marcada por el empleo “golondrina” rural y el empleo en

² La población de Mendoza y de San Juan representa el 4,36% y el 1,71% de la población del país. Ambas provincias se organizan en departamentos, 19 en San Juan y 18 en Mendoza.

minería (y tareas vinculadas). A su vez, se trata de un tipo de empleo especialmente importante para caracterizar la situación de la infancia y el tipo de pobreza infantil y familiar. En cuanto a las tasas de escolaridad primaria, ambas provincias y las localidades estudiadas mostraban, según el censo 2001, niveles similares a los del promedio nacional. Sin embargo, la provincia de San Juan, en promedio, estaba unos 10 puntos por debajo de la media nacional en tasa de escolaridad secundaria (64,3 contra 74,8). Mendoza, en general, también está por debajo de la media nacional, pero en una proporción menor. San Juan también presentaba déficits sanitarios y de vivienda respecto de Mendoza. No obstante, al momento del trabajo de campo (2010 y 2011) ambas provincias invertían en las políticas de niñez una proporción mayor de su Gasto Público Social Provincial que la CABA.

Tanto Mendoza como San Juan eran gobernadas por el Partido Justicialista. En Mendoza la administración provincial tiene un mayor desarrollo aparente, cuenta con recursos propios más abundantes provenientes de las regalías del petróleo y del turismo, de las industrias vitivinícola y frutera, y de su posición como paso hacia el Pacífico. En San Juan, los recursos han aumentado en los últimos años a partir de las regalías mineras, lo cual no obstante genera una potencial conflictividad en la provincia. Los escenarios sociopolíticos de ambas provincias tienen como un actor muy influyente a una jerarquía católica vinculada con los sectores más conservadores de la iglesia. De hecho, se han dado claras manifestaciones públicas de resistencia a los derechos sexuales, reproductivos y civiles de adolescentes, mujeres y de personas de orientaciones sexuales consideradas minoritarias (LGTBI).

Ambas provincias presentaban legislaciones provinciales divergentes de los postulados de la ley 26.061, en particular en lo relativo al modelo de intervención. Sin embargo, por la vía de la suscripción de Protocolos de Actuación, en la provincia de Mendoza se avanzó considerablemente

en el deslinde de las competencias judiciales y administrativas. No sucedía lo mismo en la provincia de San Juan, en la cual el tradicional Fuero de Menores aún intervenía tanto en materia penal, civil y tutelar al momento del trabajo de campo.

En San Juan, en 2005 se impulsó la firma del Protocolo por la Niñez y el Pacto por la Infancia, entre el ejecutivo provincial y diversos municipios, empresas, gremios y sindicatos, y ONG's. Ambos acuerdos se constituyeron como instrumentos de acción alrededor de la infancia y de la delimitación de competencias administrativas y judiciales para abordarla. En 2008, la provincia adhirió a la Ley Nacional 26.061 mediante la ley provincial 7.889. No obstante, suspendió parte de su aplicación y conservó la facultad de dictar medidas de protección al Poder Judicial -en franca colisión con la ley nacional- con importantes consecuencias sobre la factibilidad del sistema de protección integral en las que se ahonda en el informe. En el momento del trabajo de campo, se encontraban en tratamiento en la legislatura provincial proyectos legislativos de adecuación provincial a la ley nacional, cuya concreción aparecía como el principal desafío provincial en materia de protección de la infancia.

La provincia de Mendoza gobernó durante varias décadas el "campo de la minoridad" a través de la ley 1.304, sancionada en el año 1939. Esta normativa compartía la matriz ideológica del patronato de menores. En 1995 se derogó aquella ley y Mendoza se constituyó en el primer estado subnacional en contar con legislación específica derivada de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, al sancionar la ley 6.354 de Protección Integral del niño y del adolescente, que fue impulsada tanto por organizaciones locales de defensa de los derechos de los niños como por organismos internacionales. Esta ley y la conformación de Oficinas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en especial en el municipio de Guaymallén, signaron a Mendoza como pionera en materia de adecuación legislativa e institucional al marco de derechos propuesto

por la CDN. La innovación fundamental que introdujo esta normativa fue recortar la competencia de los antiguos juzgados de menores, cambiando su denominación y circunscribiendo su competencia a los asuntos penales. A pesar de que la ley recortaba la amplísima competencia que hasta ese momento tenían los juzgados de menores, no sustraía de la órbita judicial las llamadas causas sociales o asistenciales, sino que las reorientaba hacia los nuevos juzgados de familia, creados por ella. Por otra parte, en el ámbito del Poder Ejecutivo, las innovaciones que inauguró la ley 6.354 fueron la creación del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia y de la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia, aunque como se detalla en el informe ello no redundó en una jerarquización del área de infancia ni en la transversalización de sus políticas. En 1998, y en el marco de la Reforma del Estado, el decreto 1.644 avanzó en la reglamentación de la ley. Ya sancionada la ley nacional 26.061, y en el marco de una creciente conflictividad asociada a la visibilización social de las/os adolescentes como “potenciales criminales”, el Superior Tribunal de Mendoza mediante la acordada número 20.062 de 2007 resolvió la suspensión de la aplicación procedimental de la Ley nacional, hasta tanto no se tomaran las medidas para adecuar o reformar la ley 6.354. La principal divergencia entre ambas leyes es que la nacional sustrae del ámbito del Poder Judicial toda intervención relacionada con la adopción de medidas de protección integral y de protección excepcional de derechos, y restringe la intervención de la autoridad judicial competente en temas de familia de cada jurisdicción al control de legalidad de estas últimas. Entre 2007 y 2008 no se avanzó en la modificación de los circuitos y procedimientos establecidos por la ley 6.354, pero se conformó una comisión mixta integrada por representantes de los poderes ejecutivo y judicial provinciales, cuyo objetivo era estudiar y diseñar mecanismos que aseguraran la plena aplicación de la ley nacional en la provincia. Como fruto del trabajo de la comisión y en un nuevo escenario político se suscribió

un convenio que fue plasmado en la segunda acordada del Superior Tribunal sobre la materia, la número 21.617 de 2008. Así se aprobaron los protocolos que determinan las incumbencias y la competencia material del Órgano Administrativo Local y del Poder Judicial provincial, tanto en materia penal de menores como de familia, a fin de dar cumplimiento a la ley 26.061.

En ambas provincias los organismos de aplicación de la ley dependían del área social –Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, en Mendoza; Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, en San Juan- y eran al momento del campo, Direcciones específicas de niñez, adolescencia y familia. El diseño de políticas públicas para la infancia y adolescencia presentaba como principal característica un carácter sectorial y especializado que redundó, a pesar de distintas iniciativas auspiciosas desarrolladas en el territorio, en la falta de intersectorialidad y en una escasa coordinación intersectorial. La construcción de la agenda local alrededor de la prioridad de infancia, entendida como un aspecto central de la promoción del desarrollo local con inclusión social –si bien motorizada a nivel de la gestión provincial en el caso de San Juan, apoyada por el nivel nacional- era variable y requería de una movilización muy intensa de recursos locales para la constitución de áreas sociales las cuales, no obstante, parecían estar fraccionando los problemas en tipos de actores y no en procesos generales con dimensiones específicas. A su vez, en ambas provincias predominaban las redes de relaciones bastante densas entre múltiples actores, organizadas alrededor de la resolución de casos y vehiculizadas por estrategias que se visibilizan mayormente como personales. De este modo, la capitalización de tales redes como instancias de la política pública era relativamente limitada.

Con la implementación de la ley 26.061, tanto Mendoza como San Juan, debieron rediseñar su institucionalidad y crear nuevos circuitos institucionales. Sin embargo, este proceso enfrentó distintas dificultades: en Mendoza, el

principal ha sido el trabajo en pos de la corresponsabilidad de los distintos efectores de políticas públicas en tanto integrantes activos del Sistema. En San Juan, la modificación de la tradicional modalidad de relacionamiento con el Poder Judicial, opacó las dificultades también presentes en la articulación con las áreas de salud y educación.

Condiciones locales de posibilidad para la institucionalización de la protección de derechos

Las condiciones de posibilidad y los obstáculos para la protección de derechos, son construcciones complejas en las que la institucionalidad, definida relacionalmente, aparece como una instancia de concreción. El contorno legítimo del estado y sus posibilidades de intervención son, en este sentido, resultado también de las capacidades interpretativas y reflexivas de los actores (Rodríguez Gustá, 2008), las cuales emergen de la expresión al nivel de las prácticas cotidianas, de los niveles organizacional, político y contextual (Hall, 1993 en Repetto, 1998).

Los recursos, no obstante, no son sólo efecto de la interpretación, aún cuando su activación y modalidades de uso es función de los agentes. Las capacidades de soporte (la estructura organizativa, la normativa, los procedimientos, los recursos presupuestarios y humanos, la formación de los mismos, su jerarquía en la estructura) son condicionantes básicas para la definición de las posibilidades de protección de derechos y la articulación de un Sistema de Protección Integral. Su distribución territorial actúa positiva o negativamente sobre las posibilidades de alcanzar equidad territorial y una institucionalidad articulada a nivel espacial, que resista y responda a las exigencias presentadas por la necesidad de articulación intersectorial y por la descentralización.

En definitiva, el “Estado” adquiere cuerpo, límites y sentidos en las prácticas y representaciones de los actores que lo componen y en la institucionalidad entendida también como historicidad. En este sentido, y como hemos señalado reiteradamente, nuestra aproximación al proceso de transformación que da lugar a la institucionalización del Sistema de Protección Integral parte de asumir que el estado, lejos de constituir una estructura homogénea, autocontenida y con una direccionalidad única y lineal, es una instancia heterogénea y múltiple. En efecto, al enfocar en la capacidad interpretante del estado, estamos planteando que no es suficiente estudiar las formas organizacionales y la alocaión de recursos, las reglas de juego y las demandas sociales. El Estado, y en nuestro caso, el Sistema de Protección Integral, es el resultado de las interpretaciones y negociaciones de los agentes, tanto institucionales como aquellos que interactúan con los organismos estatales, y es en esta interacción en la que se establecen sus capacidades relacionales.

La acción estatal, en este sentido, no puede ser pensada como direccionada sólo desde la intencionalidad del actor estatal, dado que en las áreas sociales el accionar adquiere pleno sentido y efecto en el espacio entre actores e instituciones. Por ejemplo, los actores con los que se construyen cotidianamente flujos de acción van a aportar su posicionamiento y sus propias interpretaciones, lo cual construye este espacio de interfaces e interacciones también como un escenario de negociación y potencialmente de conflicto.

Por otra parte, los conflictos y disputas entre diferentes organismos -que tanto nos hablan de pujas institucionales por controlar diferentes tipos de recursos o por defender viejas o nuevas atribuciones- antes que ser considerados como un telón de fondo delante del cual los diferentes actores desarrollan sus prácticas, deben ser analizados en tanto elementos constitutivos de las formas que asume actualmente la intervención sobre la infancia y sus familias, en la medida en que a partir de ellos se definen también sus

límites y alcances (Villalta, 2010). A su vez, las trayectorias y experiencia de la burocracia, considerada como los sujetos concretos, los “nombres propios” (Rodríguez Gustá, 2008), los usos consuetudinarios y las rutinas de funcionamiento, van a aportar niveles de complejidad y pueden hacer la diferencia, siendo fundamentales en la implementación de las políticas.

Finalmente, el sentido que adquiere tal “protección integral” es múltiplemente situado en los distintos arreglos institucionales y en virtud de los contextos en los que se inscribe. De esta manera, no sólo no hay una única interpretación de la protección integral, sino que sus definiciones son establecidas en disputa con las demandas sociales que instalan, por ejemplo, la problemática de “la seguridad” en tensión con la protección de derechos y las formas de construcción de niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales. Relaciones, acciones, organizaciones o formas institucionales y definiciones de problemas y poblaciones son entonces no sólo dimensiones que componen la forma del sistema de protección para cada instancia, sino modos de determinación del mismo.

En este capítulo, entonces, analizamos el proceso de construcción del Sistema de Protección en aquél momento de activismo federal, a partir de tres categorías de capacidades estatales: *relacionales*, para captar las interfaces e interacciones que desde los órganos especializados se construyen para constituir los flujos, trayectorias y procesos de la “protección integral”; *administrativas*, para sintetizar el conjunto de decisiones de soporte para el despliegue organizacional del sistema de protección; e *interpretativas*, para referir las construcciones de problemas, necesidades y poblaciones que pueden redefinir de hecho los sentidos de la protección y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, presentaremos inicialmente una síntesis estilizada de las mismas para ambas provincias, y luego ahondaremos en su análisis más detallado. En

efecto, la tipología da cuenta de rasgos dominantes, sin aludir en esta primera presentación a la complejidad de su despliegue, en tanto se trata de una modelización.

En la provincia de San Juan se hallaron dos cuasi regímenes con bordes borrosos y múltiples interacciones entre los actores, en lo que puede denominarse una transición desde un sistema de asistencia centrado en la política alimentaria remedial y el internamiento, hacia un sistema de protección de derechos en los que se torna primordial, desde el punto de vista de los actores, garantizar derechos sociales básicos. Sin embargo, no aparece como una necesidad correlativa la construcción de sujetos de derechos en el sentido del ejercicio de derechos tales como la participación.

Al mismo tiempo, persistía en la provincia un paradigma alternativo, de corte más conservador, que si bien coincidía en la prioridad dada a los derechos sociales, los seguía ubicando como necesidades. Dada la aparente uniformidad de la sociedad civil, pasible de ser descripta como "rala", las articulaciones e intercambios con este tipo de actores se han visualizado como una estrategia de viabilización por parte del Estado. No obstante, la centralidad que adoptaban estas interacciones en la configuración de los puntos cruciales del Sistema de Protección Integral, las negociaciones necesarias limitaban la capacidad transformadora que el liderazgo del ministerio y la dirección procuraban dar.

Cuadro 1. Sentidos y capacidades – San Juan

Dimensiones	Nivel Central – Ministerio y Dirección de Niñez	Nivel Local – Dispositivos Territoriales
Construcciones sobre los derechos	Consideraciones sobre los derechos enfocados en DESC y en la separación de la problemática penal de la social. Eje Ministerio – Dirección – Secretaría Técnica como articulador del sistema de Protección	Foco en la provisión de asistencia, con variables construcciones restringidas sobre los derechos. Sistema de Protección restringido a las áreas municipales de infancia y a la Dirección.
Capacidades estatales	Múltiples relaciones, interjurisdiccionales con énfasis en el nivel nacional y municipal. Escaso nivel de planificación. Foco en el poder judicial. Interacciones interministeriales alrededor de las acciones de los Planes de Erradicación de Villas. Relaciones con la sociedad civil vehiculizadas por el financiamiento. Familia como núcleo de la protección. “Niño sujeto de derechos” y sujeto del bienestar. Los sujetos están situados en ciertas condiciones sociales y económicas. Reflexividad instrumental: basada en lograr acuerdos con actores locales y específicos, pero limitada en cuanto a la propia institucionalidad.	Múltiples relaciones interjurisdiccionales, barriales, e intramunicipio, con énfasis en los recursos personales. Relaciones de subordinación con el poder judicial. Relaciones poco estructuradas con las OSC, basadas en las afinidades y cercanías de los funcionarios. Familia como núcleo de la asistencia “Niño” a proteger y a socializar, Niño sujeto de bienestar. Énfasis interpretativo en los atributos psicológicos de los y las beneficiarias. Baja reflexividad: las situaciones e interacciones con las/os beneficiarios no modifican las estrategias de intervención.
Protocolos e institucionalización	Institucionalidad instrumental a los propósitos de establecimiento del sistema, pero inestable y limitada en su estabilidad y capacidad de generar sistemas de prácticas y circuitos establecidos	Institucionalidad precaria, con bajo establecimiento de circuitos y sistemas y baja predictibilidad de los recursos

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la provincia de Mendoza, la alternancia se daba en un nivel central que persistía en una lógica gradualista de concepción de las situaciones de vulneración de derechos y de los derechos mismos, que se encontraba en infructuoso o dificultado diálogo con instancias locales concentradas en la resolución de la demanda. Al mismo tiempo, y a pesar de contar con un grado mayor de multiactorialidad que en San Juan, esta no se traducían en instancias institucionales de participación y planificación. Aún así, la organización y el dinamismo de la sociedad civil, con actores comprometidos con la perspectiva de derechos, aportaba una instancia de incidencia tanto al interior del estado como hacia las agendas sociales que podría ser activada como facilitador de las transformaciones. Finalmente, la intersectorialidad se construía desde abajo, como estrategia de resolución de problemas locales, y no se capitalizaba institucionalmente sino como redes de recursos.

Cuadro 2. Sentidos y Capacidades – Mendoza

Dimensiones	Nivel Central – DINAF y Direcciones (de Promoción y Protección, de Restitución, de Responsabilidad Penal Juvenil)	Nivel Local – Órganos Administrativos Locales – Servicios de Protección de Derechos o Áreas de Niñez municipales
Construcciones sobre los derechos	Consideraciones sobre los derechos de NNyA compartimentadas en momentos y situaciones específicas (siguiendo una lógica gradualista). Énfasis en la desjudicialización. Escaso enfoque en términos de DESC. Escasa inserción de la política de niñez en la política social	Foco en la recepción de demanda (derivada de escuelas, sistema de salud, Poder Judicial, espontánea), instrumentación de medidas de protección integral sobre la base de red relaciones profesionales y personales.
	Eje Dirección de Niñez y Familia – Dirección de Promoción y Protección como articulador del sistema de Protección. Multiactorialidad presente sólo en nivel discursivo	Sistema de Protección Integral restringido, de hecho, a los OAL y a las áreas municipales de infancia.

Capacidades estatales	Relaciones interjurisdiccionales provincia – municipios presentan situación heterogénea (por veces conflictivas, competitivas).	Articulación de redes profesionales y sociales con énfasis en recursos personales.
	Nivel de planificación centralizado en la DINAF y/o sus diferentes Direcciones. Escasa articulación en el nivel de diseño y elaboración de políticas.	Diseño y elaboración de políticas sociales de nivel municipal sin interacción con el nivel provincial.
	Escasa articulación interministerial para la elaboración e implementación de políticas integrales. Intersectorialidad sólo en función de programas específicos.	Dificultades para lograr la "corresponsabilidad" de los distintos actores integrantes del Sistema de Protección.
	Proceso inicial de implementación de la ley 26.061 subordinado y dependiente a la negociación con el poder judicial. Riesgo de convertir al OAL en "juzgado administrativo".	Relaciones de tipo complementario con el poder judicial. Medidas conexas como vía indirecta de judicialización. OAL como instancia de supervisión y control para medidas excepcionales.
	Larga trayectoria de OSC vinculadas al tema infancia. Relaciones con el estado provincial vehiculizadas por el financiamiento	Relaciones con OSC en función de las estrategias de abordaje de "casos". Mayor o menor relación de acuerdo a afinidades político-ideológicas y relaciones personales
	Visión de la familia como "responsable" por la protección de sus niños	Fortalecimiento de la familia para que cumpla su rol de cuidado y protección
	Niños "sujetos de derecho" como foco de la política. Interés superior. Familia, comunidad y Estado como corresponsables de su protección	Niño a proteger y socializar
	Considerable nivel reflexividad aun cuando no se ha traducido en acciones que reviertan la compartimentación del Sistema	Nivel de reflexividad muy variable según mayor o menor trayectoria de organismos y profesionales. Escasa incidencia de profesionales en articular estrategias de transformación del Sistema.

Protocolos e institucionalización	Protocolos formales de actuación suscritos por la DINAF con distintas áreas (fuero de familia, fuero penal de menores, Dir. Gral. Escuelas, Ministerio de Salud, Programa Provincial de Maltrato Infantil, Municipios) producto de negociación y consensos entre funcionarios.	Escaso conocimiento y puesta en práctica de los Protocolos de Actuación. Proceso de reformulación y ajuste de Protocolos.
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

La configuración de la integralidad de la intervención

Uno de los principales desafíos que planteaba la construcción del Sistema de Protección Integral de Derechos estaba dado por la meta de la integralidad de las acciones, de la intervención y de las políticas sociales para el sector. En efecto, trascender la lógica organizativa (sectorial y fragmentaria) que atravesaba a toda la administración pública –tanto en sus niveles nacional, provincial como municipal– y que redundara en la conformación de áreas específicas de gestión que tradicionalmente diseñaron e instrumentaron políticas elaboradas en función de “necesidades” y “problemas específicos”, constituía una ardua tarea. Si bien tal meta se encuentra presente en las dos provincias tanto en los diseños institucionales como en los arreglos relativos a la protección social, lejos está de haber sido alcanzada. Sin embargo, los procesos de construcción de la integralidad que ambas provincias encararon presentan características diferenciales que en mucho se relacionan y dependen del grado de desarrollo de la institucionalidad específica previa cuanto de la capacidad de los actores para incidir en la construcción de la agenda pública.

En ambas provincias el proceso de recepción de la ley 26.061 supuso una reformulación y un rediseño institucional complejo que dialogó con instancias y posiciones

muy diversas, dados los desarrollos desiguales de San Juan y Mendoza. En la provincia de San Juan, la vieja institucionalidad específica se concentraba en los clásicos problemas de la “minoridad”, es decir, el conjunto de problemas nombrados como “abandono” y “criminalidad” de niños/as y adolescentes. Por otra parte, la protección social, tanto a nivel de la planificación como de la asistencia, revelaba una lógica asistencialista limitada a la provisión de recursos que incluía como contrapartida una evaluación moral de las familias. No obstante, esta lógica –que permea buena parte de las prácticas institucionales- no era privativa de las áreas gubernamentales. De hecho, en la provincia de San Juan era notable la extensión del campo de actuación de la filantropía que suplía, y en algunas localidades pareciera continuar haciéndolo, a la acción estatal.

De tal modo, el desafío de construcción de una nueva institucionalidad implicó, por un lado, un trabajo orientado a transformar la dimensión cultural e ideológica que organizaba la institucionalidad estatal, y por otro, ampliar y modificar esta última de modo que se superara el carácter focalizado y supletorio tanto de la asistencia social general, como el de la asistencia a la niñez y adolescencia, en particular.

Como avances de este proceso merecen destacarse la conformación del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, la firma del Protocolo por la Niñez y el Pacto por la Infancia, la consecuente creación y jerarquización de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, y el lanzamiento del *Plan de Políticas Sociales para todos los Sanjuaninos* que partía de una visión totalizadora de la política social.

Sin embargo, el carácter positivamente integrador que adoptaba el Plan de Políticas Sociales para todos los Sanjuaninos no se había logrado al nivel de la burocracia de menor jerarquía y de asistencia directa, trasladándose más bien como un restringido enunciado institucional. Por otro lado, la jerarquización del área específica no alcanzó a revertir los circuitos tradicionales de relacionamiento con los otros

efectores de políticas públicas destinadas a la infancia ni con el Poder Judicial. Ello coadyuva a que el área permaneciera -lejos del lugar de organismo rector en materia de políticas para la infancia- en un rol acotado a la instrumentación de políticas de infancia. A su vez, este relacionamiento partía de asumir de alguna manera, que el actor refractario por excelencia es el Poder Judicial, sin considerar estratégicamente las resistencias que son expresadas mediante la persistencia de los circuitos tradicionales.

En la provincia de Mendoza, tanto el debate ideológico como la reforma institucional de adecuación a un enfoque de derechos habían sido encarados una década atrás, promovidos por la “interpretación fundacional” de la CDN y en el marco de la Reforma del Estado. De modo tal que el segundo tiempo de la incorporación del “lenguaje de derechos”, que intentó avanzar en la dirección de la mayor integralidad de su comprensión y en la integración de las políticas sociales, debió lidiar con el hecho de que tal reforma suponía una implícita crítica a lo realizado dentro del mismo marco ideológico, y consecuentemente sin contar como punto a favor el consenso respecto de la inadecuación del patronato, supuestamente ya derogado.

La integralidad de las políticas destinadas a la infancia constituía un horizonte de la gestión en la provincia de Mendoza, pero al nivel de las prácticas concretas sólo contaba con pocas muestras que se reducen a algunos programas impulsados por específicas direcciones del área social. En efecto, el proceso iniciado en el año 2007 con la creación del Ministerio de Desarrollo Humano, Comunidad y Familia, y posteriormente con la reorganización de la DINAF (ex DINAADyF), que incluyó la creación de tres Direcciones y de la Defensoría General de Derechos de Niños y niñas, si bien auspicioso en tanto, por un lado, constituyó una jerarquización del área de protección social, y por otro lado, se pudo lograr el levantamiento de la Acordada que suspendía la aplicación de la ley 26.061 en la provincia mediante la suscripción de distintos Protocolos, no pudo consolidarse

como la punta de lanza para encarar una transformación que redundara en la integralidad e intersectorialidad de políticas destinadas al sector. De tal manera, las políticas de infancia en la provincia de Mendoza siguieron siendo dependientes de una lógica que las limitaba a ser arreglos específicos destinados a una porción de la infancia, aquella en situación de vulnerabilidad social. Aun así, tales políticas y programas tampoco se inscribían ni se diseñaban y percibían como parte de una política social mayor. En tal caso, a nivel intraministerial -esto es, en el propio seno del MDHyC- parecía no existir integralidad en el diseño de acciones y modelos de intervención, sino antes bien una pervivencia de programas fragmentados y disociados unos de otros.

La carencia de una instancia formalizada de articulación interministerial, que no se reduzca a un espacio meramente deliberativo, constituía un impedimento para superar las articulaciones y vinculaciones circunstanciales y/o bilaterales que se tramaban dificultosamente entre organismos en función de problemáticas puntuales, y consistía en una de las mayores falencias para efectivizar la pretendida integralidad de las políticas para el sector.

Ello así, en ambas provincias, no se había arribado a un piso mínimo de acuerdos, y de entendimiento, fundamentalmente con los otros dos grandes efectores de políticas destinadas a la infancia y adolescencia como son: salud y educación. Las complejidades que presentaban ambas provincias se expresaron no sólo en las prácticas institucionales y en los circuitos “de hecho”, sino también en el nivel de las posibilidades de reorganización de los programas y líneas de acción de las políticas sociales para la infancia y de los grados de modificación de los arreglos interjurisdiccionales e intersectoriales precedentes. En efecto, los organismos especializados no constituían, desde la perspectiva de los actores dominantes en los arreglos anteriores (justicia, salud, educación), un interlocutor central en la definición de las políticas y las acciones por la infancia. La construcción

de la integralidad, en este sentido, hubiera requerido tanto de un proceso de transformación de la articulación programática, dependiente de la posibilidad de construcción de marcos conceptuales compartidos y objetivos concertados, y de la transformación de las valencias de los actores en el campo.

Finalmente, el relacionamiento para la resolución de casos, si bien ha mostrado ser el más sencillo de implementar a la hora de lograr avanzar en aras de la integralidad de la intervención, no repercutió en más integralidad en los diagnósticos ni en más estabilidad en los canales de relaciones, al mismo tiempo que permite invisibilizar desacuerdos ideológicos profundos.

La interjurisdiccionalidad e intersectorialidad

La construcción de la interjurisdiccionalidad es un proceso altamente complejo que consiste en la creación de herramientas de articulación o incidencia entre los tres niveles jurisdiccionales para el logro de la gestión local en infancia. En el nivel federal, resultaron relevantes lograr la articulación entre jurisdicciones y áreas gubernamentales, en primer término, la implementación del Consejo Nacional de Políticas Sociales y en segundo lugar, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Ambas instancias, a través de específicos instrumentos –líneas de acción, planes, instrumentos técnicos, fondos- procuraron dotar a las administraciones provinciales y municipales de las capacidades institucionales necesarias para la conformación de nuevos modelos de intervención.

Como rasgo común, aun cuando desde la mayor parte del funcionariado se visualizará como positivo el respaldo institucional brindado por el nivel federal para encarar procesos de transformación, existía una tendencia de los actores locales a invisibilizar las articulaciones. En efecto, era

notable en los dos casos estudiados la mención de recursos y programas tanto nacionales como provinciales que aparecían como propios del nivel provincial (cuando se trataba de programas nacionales) o bien municipal (cuando se trataba de acciones provinciales). El desconocimiento de los niveles de integración interjurisdiccional resulta en un desdibujamiento de la complejidad institucional del Estado y de las posibilidades de trazar estrategias conjuntas y modelos de intervención integrales que supongan el aprovechamiento de tales instancias. Asimismo, generaba tensiones agregadas, al valorar por ejemplo como desresponsabilización por parte del nivel provincial o nacional lo que en efecto era resultado de un acuerdo de co-responsabilidad entre las distintas jurisdicciones.

En relación con los arreglos relativos a la provisión social, en la provincia de San Juan, no obstante, era evidente el carácter “traccionador” del Consejo Federal y las Addendas, expreso en el carácter innovador de los programas diseñados y ejecutados por la Dirección de Niñez, así como en el impacto de la iniciativa política provincial, evidente en la creación del Consejo Pro Infancia. Pero también era notable la dificultad que, en terreno, adoptaba la transversalización de un enfoque de derechos, que se expresaba en la persistencia de modalidades de diseño más ligadas a las necesidades consideradas individuales que a la puesta en perspectiva de los derechos ciudadanos/as. El impacto más importante parecía estar dado por la inyección de recursos – tanto materiales cuanto técnicos y metodológicos – proveniente de la implementación del Plan Ahí en algunos municipios de la provincia.

En el caso mendocino, al contrario de San Juan, la articulación con el nivel nacional no aparecía claramente visibilizada por los niveles ejecutivos ni parecía tener el mismo efecto traccionador. De este modo, las políticas nacionales y las políticas provinciales corrían en paralelo, y salvo el caso de algunos planes nacionales que eran instrumentados en territorio y que necesariamente requerían la participación

de otras áreas, no se observaba una articulación que permitiera potenciar la instrumentación de las políticas sociales. Así, por ejemplo, aun cuando algunas acciones de protección se desarrollaban en los Centros Integradores Comunitarios (CIC), estos no aparecían integrados como instrumento y/o herramienta en la planificación provincial de las políticas sociales. La percepción de que “ni siquiera los funcionarios saben lo que hace Nación en el territorio”, como dijera una de nuestras entrevistadas, también se verificaba en los niveles inferiores de la gestión.

Sobre el Consejo Federal de Niñez los funcionarios medios y superiores expresaron visiones encontradas. Por un lado, valoraban el activismo nacional, pero también dejaron entrever que en algunos casos era vivido como intervencionismo. Por otro lado, referían el poco conocimiento de los lineamientos acordados en esta instancia, evidenciándose nuevamente una suerte de disociación entre niveles que englobaba también el intercambio de información. Asimismo, las addendas habían sido instrumentadas para financiar específicos programas que, acotados en su cobertura, tuvieron por objetivo principal complementar las estrategias de abordaje de casos que caracterizan el modelo de intervención en territorio de la DINAF; a saber, la protección y restitución de derechos de niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

La política nacional que, en ambas provincias, ha tenido mayor impacto era ciertamente la Asignación Universal por Hijo. Su aplicación propició el rediseño de distintos programas y políticas, así como la visibilidad de problemas que antes no se percibían (tales como la falta de documentación o la cantidad de guardas irregulares). En la provincia de San Juan su instrumentación impactó notablemente en la reducción de las acciones centradas en la asistencia material. De manera similar en la provincia de Mendoza obligó a reorientar recursos y repercutió positivamente en los niveles de inclusión en el sistema educativo, generando no

obstante nuevas problemáticas y demandas de este efector a las áreas de niñez en la medida en que debió abarcar a una población mucho mayor.

Al nivel de la integralidad de las políticas, la AUH representó un nuevo desafío. En efecto, tuvo como efecto el concentrar la receptividad del sistema de protección a demandas más complejas de familias que previamente no llegaban casi a las “puertas de entrada” del estado. A la vez, al cubrir una parte de sus necesidades materiales, algunos actores consideraban que se garantizan las posibilidades de crianza y de inclusión social *per se*, lo que convalidaba visiones y juicios morales negativos sobre las familias con las cuales se debía trabajar. En todo caso, lo que se evidenciaba en ambas provincias –y aun más en el contexto mendocinero– era una notable dificultad de las áreas sociales en general, y de las de niñez en particular para adaptarse a la nueva realidad creada a partir de la instrumentación de la AUH. Este piso mínimo de ingresos que hubiera podido posibilitar la reorientación de recursos, una transformación del eje de las intervenciones, el rediseño de las políticas para el sector, y el fortalecimiento de las políticas de promoción de derechos no fue dimensionado en las potencialidades que encerraba.

En lo relativo a la asistencia de salud era notable que en ambas provincias el énfasis de la política nacional estuvo puesto en el fortalecimiento de la atención primaria y en la adecuación de las metas de salud a los objetivos de desarrollo del milenio. Por su parte, en materia educativa resultaba dificultoso encontrar una tendencia nacional en lo local, así como tampoco era evidente una apertura hacia la integración en sistemas locales de derechos sociales.

En relación con la descentralización y la articulación entre los niveles provinciales y municipales, el estado provincial de San Juan tenía mayor capacidad política para actuar disciplinando e incidiendo en el nivel municipal. En efecto, el Protocolo suscrito con los Municipios y la transferencia de los fondos de las addendas cuya condicionalidad

está dada por receptor las líneas de acción en materia de políticas de infancia definidas por el Consejo Federal de Niñez, eran importantes instrumentos para ello.

Sin embargo, la desigual capacidad y la escasa trayectoria de los municipios para articular y sostener políticas sociales produjeron serias limitaciones que se verificaron en un bajo nivel de diseño y en dificultades de diverso tipo para instrumentar políticas acordes a un enfoque de derechos. Las diferencias entre departamentos, el carácter semi-rural de muchos de ellos, así como las tendencias migratorias expulsivas de los graduados terciarios y universitarios producían procesos de extrema "localización", aumentando las características idiosincráticas y restringiendo las posibilidades de profesionalización de la administración pública.

En Mendoza se dio una mayor resistencia del nivel municipal, aunque también era mayor el grado de desarrollo de las administraciones públicas departamentales. En este caso, la complejidad de la estructura provincial mendocina y su precedencia con relación a la sanjuanina tenía peso en este sentido. Las resistencias y tensiones se concentraban alrededor del uso y administración de los recursos, tanto humanos, financieros y asistenciales. No obstante, en Mendoza se agregó una discusión sobre los límites de la competencia provincial respecto de los estados locales, en tanto algunos de ellos (en especial los de Zona Norte) fueron más celosos de su autonomía y competencia técnica. Por otra parte, las características salientes del proceso de descentralización iniciado a mediados de los años 90 en la provincia, pervivieron en aquel nuevo escenario, y redundaron en que la descentralización se limite al aspecto financiero, pero sin una coordinación eficaz y una fiscalización del tipo de metas y abordajes implementados en el nivel municipal.

En ambas provincias, las addendas eran valoradas en términos de su eficacia técnico-política y su capacidad de sortear o restringir complicaciones interjurisdiccionales, al tiempo que permitieron al nivel provincial, orientar el "espíritu" de la programación municipal. No obstante, al

lidar con los déficits administrativos de los municipios, se generaron nuevos problemas a partir de la descoordinación entre rendiciones municipales y presentación de nuevos proyectos. Sobre todo, en el contexto sanjuanino, la desigualdad entre municipios ricos y pobres se profundizó, en tanto estos últimos se veían obligados a discontinuar programas al no poseer – y/o no priorizar – recursos propios para su sostenimiento mientras faltasen los recursos nacionales debido a la discordancia de plazos. Al mismo tiempo, la valoración estratégica de la addenda requería de un avance en los procesos de institucionalización que estabilizaran los logros, y que los hicieran progresivamente independientes de las negociaciones políticas situadas.

En la provincia de Mendoza, el Consejo de Niñez y Adolescencia presentó instancias de articulación municipal y promovió acciones de capacitación. Sin embargo, no intervenía en el diseño de las políticas públicas para niñez. En efecto, las políticas no eran creadas en espacios multi-sectoriales. Y el Consejo no constituyó una instancia con la capacidad política suficiente para incidir en esta dirección.

En suma, el trabajo de institucionalización de la interjurisdiccionalidad e intersectorialidad si bien estaba presente como horizonte de gestión – en especial, en las áreas sociales y de niñez – presentó sólo algunos logros a nivel territorial, pero fundamentalmente distintos tipos de obstáculos para desplegarse de manera estable. En este sentido, en ambas provincias –aunque de maneras diferenciales- se verificó una falta de coordinación interministerial cuanto interjurisdiccional que asegurara las prioridades políticas y apuntara a mayores niveles de coherencia y cohesión de las distintas políticas, a fin de promover una perspectiva totalizadora que superara la mirada sectorialista y estrecha de las políticas de provisión social. En este sentido, el diagnóstico de los obstáculos para la intersectorialidad e interjurisdiccionalidad no integró claramente una ponderación de la institucionalidad existente más allá de la vinculación Poder Judicial – poder administrador.

Articulación con organizaciones de la sociedad civil en el campo de políticas de infancia

En las dos provincias estudiadas, el campo de las OSC destinadas a la infancia presenta marcadas diferencias. En efecto, tanto la cantidad de OSC cuanto sus adscripciones político-ideológicas contrastaban notoriamente. Esta situación, en buena medida, se relacionaba con las características de configuraciones sociales diversas y también con el grado de expansión y desarrollo de los estados locales, esto es con la provisión de prestaciones, las políticas, los recursos y los cuadros técnicos.

En términos generales, si bien en ninguna de las dos provincias las OSC componían un bloque homogéneo, en Mendoza se verificaba una mayor trayectoria en la conformación de distintos tipos de ONG's -situación que se vincula a los procesos de reconversión estatal durante la década del '90- que fueron tempranas promotoras del enfoque de derechos en su "interpretación fundacional" y tributarias de una forma de conceptualizar los problemas de la infancia ligada a las preocupaciones expresadas en las agendas de los organismos internacionales. Ello no implicaba, sin embargo, que muchas otras OSC, en especial las religiosas, dejaran de desplegar una forma tradicional de atención a la infancia, encarando acciones basadas en la asistencia y más ligadas al paradigma tutelar.

Aun cuando en el contexto mendocino una buena parte de las OSC compartieran las líneas de acción tendientes a la conformación del Sistema Integral de Protección y mantuvieran una relación fluida con el área de niñez, esta articulación no suponía necesariamente co-gestión o integralidad. Las formas de gestión y articulación estado -sociedad civil- eran heterogéneas y múltiples conformando un sistema peculiar. En el mismo, el estado era el actor principal a la hora de proveer el financiamiento, pero no emergía tan claramente desplegada su función fiscalizadora, que se limitó al aspecto financiero sin incluir las características de las

prestaciones de las ONGs dentro de su campo de auditoría. Asimismo, los actores estatales no necesariamente interpe-laban a las OSC como actores con conocimiento territorial. Por su parte, sólo las OSC nucleadas en la Federación de Entidades no Gubernamentales de Niñez y Adolescencia (FEDEM)³ tenían un programa claro de incidencia y diálogo con el estado en tanto actores locales con una agenda de abogacía y monitoreo de la acción estatal. De este modo, la capacidad de ampliación de derechos motorizada por la sociedad civil era más bien un principio teórico que no se verificó en los contextos de articulación.

En la provincia de San Juan la trayectoria y organi-zación de las OSC en general y de infancia en particular, carece de la densidad y estructura de sus pares mendocinas. No obstante, distintos programas y acciones desplegadas por la DINAyF tenían por ejecutoras a OSC que recibían financiamiento estatal y tanto instrumentaban como tam-bién diseñaban las prestaciones. Ello se verificaba tanto en las Comunidades terapéuticas cuanto en el Hogar Naza-rio Benavidez, así como en el Programa de Acogimiento Familiar. Se tramaron así estrategias “de gestión conjun-ta”, aunque no se desarrollaron acciones de fiscalización ni monitoreo de la tarea por parte del actor estatal. Por su parte, no existían canales institucionales que potenciaran y regularan la capacidad de incidencia y contralor de las OSC respecto del estado -tanto respecto de los órganos espe-cializados como de los demás actores estatales actuando de ese modo como potenciales aliados del primero. Así, el

³ En 1992, al calor del impacto de la recientemente suscripta CDN y de los proyectos de ley de infancia se creó la FEDEM. Según sus autoridades la creación de la Federación perseguía el objetivo de aunar fuerzas para mejo-rar la relación y la incidencia en el diálogo con el Estado ya que en esa época las organizaciones “tenían poca llegada”. La Federación contó en sus inicios con apoyo importante de UNICEF que luego se apartó del proyecto. FEDEM fue la primera en su tipo a nivel nacional con una personería jurídi-ca que la represente. Actualmente reúne 45 organizaciones de toda la pro-vincia, no recibe financiamiento para su funcionamiento, sino fondos para redistribuir al interior de las organizaciones federadas.

relacionamiento predominantemente bilateral restó capacidad de autoregulación *entre* OSC, dimensión altamente positiva políticamente que en Mendoza se dio a partir de la federación.

De innegable importancia dada su incidencia política y tradición institucional, la Iglesia católica nuclea diversas organizaciones a través de su red de parroquias y de diversas congregaciones religiosas. En efecto, la Iglesia tiene una presencia territorial de tipo capilar y una larga historia de desarrollo de experiencias que todavía tenían la impronta de la actividad catequista/misionera y mayoritariamente el sello ideológico del patronato. Otro rasgo distintivo, está dado por la importante presencia territorial y protagonismo político con los que emergen las acciones de algunas empresas que, bajo la figura de la Responsabilidad Social Empresaria, financiaban proyectos de interés social en el contexto cercano a los emplazamientos industriales o bien promovían iniciativas que consideraron de interés comunitario, que se caracterizaban por un discurso tecnocrático de promoción de la modernización de la zona y de los hábitos de las familias de los trabajadores, muchos de ellos golondrinas, que trabajan en las cosechas.

Protocolos de intervención interagencias y dispositivos de protección de derechos

El proceso de territorialización de los dispositivos de protección de derechos ha sido diferente en ambas provincias, dada su también desigual historia institucional. En efecto, Mendoza es uno de los distritos pioneros en la recepción de los principios de la CDN en simultáneo con una reforma modernizadora del estado, al tiempo que una provincia rica en recursos propios. En contraposición, San Juan contaba con una institucionalidad especializada prácticamente limitada al tradicional arreglo tutelar, así como una

institucionalidad social concentrada en los planes de asistencia a la emergencia, especialmente alimentaria, y una apoyatura fuerte en formas de beneficencia, particularmente religiosa.

De este modo, en la primera provincia el proceso de recepción de la ley 26.061 supuso una “segunda ola” de reformas respecto de un inicial proceso de adecuación, que no era especialmente objeto de críticas. Esta reforma implicó la creación de Órganos Administrativos Locales, que desde el punto de vista de muchos actores dio cuenta de un proceso de planificación que no tomó en cuenta las realidades locales existentes, incluso en municipios con una trayectoria notable, como el caso de Guaymallén. En efecto, la creación de los OAL regionales creó una suerte de institucionalidad paralela respecto de los Servicios de Protección de Derechos. A pesar de la protocolización de su accionar, fue evidente la conflictividad entre los distintos actores que componían los sistemas, tanto en términos de competencias, como de interrelación, cuanto de criterios para guiar la intervención.

Un problema no menor se dio por la falta de legitimidad de los organismos especializados desde el punto de vista de los actores sanitarios, educativos y judiciales -esto es, el resto de los actores del sistema de protección-, así como los cuestionamientos internos originados en las percepciones sobre la adecuación de la formación profesional y el carácter apropiado o no de las prácticas. La fragilidad de los diseños, expresada entre otras cosas en la relativa inoperancia de los protocolos, y en las condiciones de contratación y permanencia del personal, que redundó en pérdida de capacidades de intervención, junto con la percepción de una cantidad y complejidad creciente de la demanda -en tanto el Poder Judicial dejó de intervenir- para la que no se contaba con suficientes recursos, convergieron en el cuestionamiento mutuo entre OAL y Servicios Locales.

En ese contexto, la decisión última respecto de la conveniencia o no de adoptar una medida de excepción fue fuente de controversias interjurisdiccionales. En este conflicto se condensaron diversas pujas, no sólo referidas a los alcances de la intervención de uno y otro organismo, sino también a las derivadas de las diferentes posturas ideológicas y profesionales respecto de cómo se entiende e instrumenta la promoción, protección y restitución de los derechos de los niños/as y adolescentes. En efecto, el alcance y significados de la protección integral no sólo fue negociado explícita e implícitamente, sino que distintas percepciones e ideologías institucionales tuvieron variados efectos prácticos. Un aspecto no menor de ese proceso fue que el proceso de deslinde de competencias institucionales y el rediseño de las arquitecturas de la protección fue visualizado como falta de reconocimiento y crítica implícita a la previa labor.

En el caso sanjuanino, por el contrario, la institucionalidad precedente era prácticamente inexistente y alineada con el paradigma tutelar. Ello permitió tanto una mayor flexibilidad institucional como la capacidad de capitalizar los errores previos en lo que se puede denominar la “interpretación fundacional” del enfoque de derechos. En efecto, la provincia no sólo avanzó en la creación de las áreas departamentales de infancia mediante el Programa de Dispositivos Territoriales. Esta creación supuso una interpretación que no solo se orientó a separar la problemática penal de la protección integral, sino también se destinó a integrar al enfoque de derechos para la infancia una concepción de los DESC que superara las limitaciones iniciales. Si bien esta interpretación se articuló con los procesos de reorganización institucional, las debilidades preexistentes de la institucionalidad estatal, las fragilidades en la institucionalización de tales Dispositivos, la falta de formación apropiada de los profesionales contratados, convergieron en que lo que en el nivel central es articulación, en los niveles locales fuera vivenciado como incertidumbre y ausencia de lineamientos claros. De modo tal que se apeló, en la práctica a

los procedimientos tradicionales y, la forma que adoptaron los Dispositivos Territoriales respecto del Poder Judicial fue de secundaridad. En este sentido, y desde caminos diversos, se compartía el problema de la falta de legitimidad social por parte de los Dispositivos, agravado por el hecho de que sus propios profesionales consideraban tal situación como natural y apropiada.

Por su parte, la incorporación de esta mirada profesional y técnica construyó “problemas sociales” pasibles de ser administrados, lo cual tuvo tanto aspectos positivos como un reverso negativo. Por un lado, el impacto positivo se vinculó con la reconstrucción de los problemas locales en términos de derechos. Pero creó “problemas” desde un discurso técnico, con consecuencias de intervencionismo estatal que redundó en una renovada culpabilización de quienes aparecen como los responsables “naturales” de los niños/as, por la vía de la reproducción de rótulos tales como “negligencia”, “abandono” o incluso “violencia”. En efecto, las configuraciones sociales -en ambas provincias- no eran proclives a interpretaciones que promovieran la democratización y los procesos de ampliación de derechos. Todo lo contrario, la agenda social vinculada a la securitización, así como la dominancia de ideologías conservadoras respecto de las familias -en especial las familias de sectores populares- tuvo y tiene incidencia en la reformulación práctica de los alcances de la protección integral.

Ello se visualiza en el lugar central otorgado aún hoy a la “judicialización” y al carácter “pedagógico”, moralizante y punitivo que adoptan las medidas de excepción para muchos actores. Si bien los agentes utilizaban estratégicamente la distribución de recursos – es decir, los distintos tipos de “ayudas” que gestionan – por un lado, no las visualizaban como satisfactores de derechos y puertas de entrada al bienestar social. Por otro, no consideraban las demandas de las familias como una equivalente estrategia connotada por la desigualdad.

Asimismo, hubiera requerido de la redefinición de la acción estatal local y de la vinculación entre el nivel municipal y el provincial. En tal sentido, según la perspectiva de los profesionales de la DINAyF, en muchos casos la actitud que prevalecía en los municipios era la de estar expectantes a los recursos que la provincia les pueda brindar – y así solicitaban colchones, camas, alimentos – “en lugar de responsabilizarse del rol” que les cabía en la instrumentación de las políticas sociales.

En suma, las formas que adquirió el Sistema de Protección Integral de Derechos y la efectividad de las medidas de protección adoptadas dependieron, en gran medida, del grado de desarrollo de las áreas de niñez, de la trayectoria previa de trabajo en un enfoque de derechos, de la formación de sus técnicos y profesionales, de las posibilidades reales de trabajar en redes comunitarias y profesionales, y de las configuraciones ideológicas locales. En ese contexto, los protocolos de actuación se revelaron como instrumentos necesarios, pero no suficientes para ordenar la tarea y evitar superposiciones y conflictos. Así, entendemos que paralelamente al rediseño del “protocolo” formal que puede llegar a rigidizar las relaciones e intervenciones cuando no a burocratizarlas y complejizarlas más de lo conveniente, también resulta necesario trabajar – en tanto garantiza una mayor eficacia y efectividad – en pos de generar consensos y pisos mínimos de entendimiento entre las diferentes instituciones y organismos encargados de instrumentar las medidas de protección.

Capacidades administrativas del Estado

En la provincia de San Juan, el organismo administrativo fue jerarquizado, adquiriendo carácter autárquico y concentrando la mayoría de las acciones en infancia en el ámbito provincial. A su vez, contó con un marco político, dado

por el Plan de Políticas Sociales para todos los Sanjuaninos. Asimismo, mediante las addendas se promovió la creación de las áreas municipales a través de la descentralización del programa de Dispositivos Territoriales y la suscripción de protocolos que garantizaran que el nivel departamental implementara el enfoque promovido por la legislación nacional.

No obstante, los procedimientos administrativos desarrollados por los estados municipales presentan una relativa fragilidad, que se expresaba entonces en las demoras de rendición y la consecuente producción de períodos sin financiamiento. El hecho de que muchos municipios no contaran con suficientes recursos propios para afrontar los meses no financiados, produjo discontinuidades y generó una pérdida de fiabilidad y predictibilidad en la acción estatal. Asimismo, tuvo efectos de desprofesionalización, dado que las condiciones poco satisfactorias de contratación redundaron en la imposibilidad de interesar y retener en los equipos a los recursos más formados.

Finalmente, en algunos casos se comprometió la propia acción estatal, dado que no sólo la ley 26.061 desapareció de las imágenes del sistema de protección que construyeron los agentes -dado su desconocimiento pronunciado de tal normativa- sino que también el estado era “translúcido”: los trabajadores del sistema sólo con dificultad enmarcaban su accionar claramente en el estado. De este modo, la porosidad de la acción estatal respecto de las organizaciones de la sociedad civil se visualizó en implícitos acuerdos de intervención que no fueron mediados por instrumentos que aumentarían la reflexividad y permitirían visibilizar claramente los significados mediante los cuales se reconstruyó la “protección integral”.

En la provincia de Mendoza, a diferencia de San Juan, la suscripción de protocolos mediante los cuales se puso en vigencia la ley 26.061 dio cuenta del establecimiento de las competencias administrativas tanto como las de la instancia judicial. Y si bien la institucionalidad no presentaba

la debilidad preexistente de San Juan, el proceso de asignación de recursos, así como su adecuación a la demanda también revistió fragilidades. En efecto, la acción de los órganos administrativos en pos de la desjudicialización de las causas sociales se vio afectada no sólo porque en algunas regiones un órgano debe cubrir dos o más departamentos, sino también porque no contaban con personal suficiente para garantizar su funcionamiento diario en un horario apropiado. Asimismo, los desacuerdos y desavenencias entre los organismos locales y los servicios de protección generaron sistemas de acción paralelos, evidenciados en la necesidad de diseñar y consensuar cómo debía darse la articulación con los municipios y con otros efectores de políticas públicas.

En ambas provincias, la precaria legitimidad de la institucionalidad creada a la luz de la ley 26.061 y lo que se evidenció como vacancias en el intervencionismo estatal, convergió en una imagen de la burocracia como inadecuada en cuanto a sus recursos disponibles, la claridad de sus procedimientos y, en suma, su capacidad de respuesta.

El tópico de la escasez de recursos, pero también y fundamentalmente de las decisiones en torno a quién se destinaba el recurso existente, qué decisiones se adoptaban en relación con la utilización de los recursos descentralizados –provenientes de nación y de provincia– y para qué se debían implementar esos fondos constituyeron un problema. Allí se dirimieron pujas de diferentes tipos que incidieron finalmente en las formas que adoptó la política de niñez. Un tema que no se agotó en las deficiencias técnicas y/o administrativas derivadas de las formas de efectuar rendiciones y/o de elevar proyectos, sino que también y principalmente se vinculó a decisiones políticas relativas a cuál era el tipo de política a instrumentar y cuál era el rol que debía desempeñar el estado provincial y los ejecutivos municipales en ellas.

La relación del Estado con los trabajadores, y de los trabajadores con el Estado

Si bien fue notable que, mediante la creación de la institucionalidad local en el caso sanjuanino, el estado nacional y el provincial incidieron en la contratación de nuevo personal y la suscripción de los protocolos indirectamente procuró incidir en su estabilización, lo cierto es que los niveles salariales, las formas irregulares de cobro y el hecho de que los meses de verano los honorarios debieron ser saldados con recursos municipales, incidió en una alta rotación del personal, en que los profesionales más capacitados no buscaran el ingreso al estado, y en altos grados de incertidumbre, frustración y agotamiento en los profesionales que integraban los servicios.

Al no establecerse instancias de apoyo y supervisión, excepto en los casos de OSC profesionalizadas, la intensidad afectiva de la tarea no fue contemplada. Por su parte, si bien los informes de gestión eran considerados un instrumento político-técnico de importancia, esta consideración del valor estratégico de la información y la forma de producirla no se desplazó hacia los niveles inferiores de la jerarquía ni se descentralizó territorialmente -aun cuando el área especializada haya producido instrumentos de recolección de información. De tal modo las capacidades formativas de los instrumentos de registro no llegaron a constituirse como una herramienta para los profesionales. En primer lugar, porque sus resultados no eran utilizados para comprender territorialmente la problemática de intervención, abundando percepciones de la casuística y estimaciones genéricas antes que un análisis de las tendencias locales. En segundo, porque no fueron utilizados para aumentar la reflexividad institucional y servir para modificar las prácticas y los supuestos de la intervención.

La institucionalización limitada de protocolos de intervención y su reemplazo por criterios múltiples y recursos personales debe ponderarse no sólo en función del posicionamiento ideológico que implicó, sino también en relación con la tendencia antes mencionada de no visualizar la práctica institucional como una forma de concreción de la dimensión estatal. De este modo, en aras de mejorar la intervención desde una evaluación personal, los agentes pueden intercambiar sus posiciones, y recurrir a sus “adscripciones alternativas”, tanto confesionales como privadas o de la sociedad civil, para resolver una situación.

Para el caso de Mendoza, si bien los recursos municipales no eran tan limitados y desigualmente distribuidos como en San Juan, con municipios como Guaymallén y Mendoza, ricos en experiencia e iniciativas locales, la situación del recurso humano se vivenció de modo similar. A las formas de contratación precarias y los bajos salarios, se agregó una percepción de malestar por el exceso de trabajo y la sensación de inadecuación entre los recursos con los que contaba el estado y las necesidades poblacionales. Por cierto, el proceso de planificación de los OAL, vivenciado como caótico, también generó una sensación de des-reconocimiento de la experiencia por parte de los actores locales.

Finalmente, la acumulación de instancias de formación, así como el diálogo intersectorial y la incidencia de OSC con capacidad de interpelar al estado redundó en mayor reflexividad institucional y en mayor sistematicidad en la producción de la información que en San Juan. Ello implicó que los actores encargados de diseñar la información encararan procesos de rediseño de los instrumentos de producción, cuya capacidad de interpelar las prácticas y modificar los circuitos de asistencia era no obstante incierta.

Un contexto de actores e intereses

El “bienestar de la infancia” recubre e invisibiliza interpretaciones divergentes sobre el papel del estado, el rol de la familia, las definiciones de infancia y de sus derechos, la vinculación de los problemas sociales con la desigualdad. Los actores explícita o implícitamente se posicionaron en virtud de estas definiciones, y desarrollaron sus estrategias y accionar en función de tal posicionamiento. De modo tal que, por ejemplo, para aquellos actores que consideraban “la familia” como una unidad no conflictiva y esencialmente positiva, sus problemas no eran concebidos como efecto de las relaciones desiguales de poder (de género y generación) en su interior, sino más bien como reflejos de la falla moral de la misma.

En este sentido, los actores sanitarios vinculados a las áreas de maltrato o a la asistencia pediátrica, si bien no constituían un “actor homogéneo”, establecían lecturas sobre la violencia, las formas de crianza, la maternidad, que traficaban, bajo un aparente marco de derechos, la “negligencia”, y operaban solicitando la sanción efectiva a tales familias. Ello se tradujo en circuitos que eludían los órganos especializados.

Del mismo modo, los actores educativos priorizaron criterios clasificatorios respecto de, en última instancia, la educabilidad de los niños. Estos criterios establecían la “indefectible restricción” que la pobreza opera en tal educabilidad, de modo que irrespecto de la legalidad, se instrumentaban mecanismos expulsivos o bien no recibían a aquellos niños definidos como “no-alumnos”. Si de un lado el “derivacionismo” caracterizaba la lógica de intervención de las escuelas, desde el punto de vista de los agentes de los OAL, paradójicamente también señalaban que en las escuelas había mucho de invisibilización y naturalización de problemas, en especial en lo relativo a violencia y abuso cuando los niños víctimas no pertenecían a los sectores más vulnerables, por parte de los agentes escolares.

De manera llamativa, en las dos provincias se visualizaba sólo al Poder Judicial como un actor con posicionamiento ideológico e intereses específicos, y estos actores del propio ejecutivo, como Salud y Educación, no eran considerados como capaces de desarrollar estrategias que pueden obstaculizar o motorizar la institucionalización del Sistema de Protección.

El Poder Judicial también producía sus sistemas de valoraciones e ideologías sobre las familias, las madres, los niños, a la vez que construían imágenes respecto de su propia competencia como actor privilegiado en la interpretación de los derechos de los niños, con capacidad para interpelar al poder administrador.

Estas interpretaciones – de todos los actores involucrados en el campo de la protección de los derechos de la infancia – no se limitaban a las familias, las madres, los niños. Dado que establecían un tipo de intervención ideal tanto explícita como implícitamente, tales interpretaciones también avanzaban sobre el papel del estado y las intervenciones esperables y apropiadas. De modo tal que cuando el estado no las proveía ello no revertía en mayor reflexividad institucional. Todo lo contrario, reforzaba las ideologías institucionales que veían al poder administrador como inoperante, desbordado o incapaz de lidiar con problemas complejos para los cuales los profesionales especializados están más capacitados. Por otro lado, cuando el estado accionó, por ejemplo, con medidas como la AUH, ello provocaba movimientos de reposicionamiento, que en no pocos casos convergieron en la ruptura de los acuerdos ideológicos previos.

Este tipo de resistencias, protagonizadas por burocracias profesionales insertas en el propio ámbito de las políticas públicas, permite visualizar la densidad de las disputas entabladas. Ello no sólo porque en esas relaciones conflictivas emergían visiones encontradas respecto de lo que implica la protección de la infancia, sino también porque, entre otras cosas, en ellas lo que se disputaba era el prestigio

profesional, en tanto se defienden áreas de actuación que determinados *especialistas* consideran como un nicho propio y como un área de su exclusiva incumbencia. De tal manera, la posibilidad de implementar un sistema de protección integral depende en buena medida de las características que asuman esas relaciones interinstitucionales y de la intensidad que adquieran esos conflictos.

La restricción de los espacios de diálogo sistemático entre actores y las imbricaciones reproductoras entre las ideologías de género, las ideologías familiaristas, las representaciones sobre la infancia y su protección, así como las interpretaciones sobre los derechos, se potencian mutuamente restringiendo la reflexividad institucional y personal. La transformación de ideologías refractarias al enfoque de derechos tanto en su conceptualización de los problemas como de las intervenciones, requiere así de más que de un superficial acuerdo. Asimismo, es necesaria una visión no comunitarista ni consensual del escenario social, que visualice que los acuerdos de intervención pueden esconder múltiples desacuerdos respecto de otras tantas dimensiones de la acción.

Consideraciones finales. La ideología familiarista de la intervención y la construcción de su éxito o fracaso

Las familias suelen ser acreedoras de múltiples y variadas intervenciones, reiteradas muchas veces a lo largo del tiempo. Este hecho, percibido por las y los trabajadores, antes que informar una evaluación o revisión de las intervenciones, tiende a ser interpretado como falta de adherencia por parte de las familias a los preceptos profesionales, y, en definitiva, las familias emergen como las responsables de la necesidad de tomar una medida excepcional. Las valoraciones sobre la *inviabilidad* de la familia se traman

con distintas apreciaciones acerca del *aprovechamiento* que hacen de los recursos del estado, y de la *utilización* de sus hijos para seguir recibiendo subsidios o ayudas. En efecto, la construcción de las familias “tramosas” o dependientes más allá de lo moralmente aceptable, alude a un conglomerado de representaciones sobre las familias asistidas que aumenta la distancia social e ideológica entre las mismas y los profesionales, dificultando e incluso obstaculizando las alianzas necesarias entre ambos actores para la viabilidad de la intervención.

La medida excepcional aparece entonces como un recurso coactivo, pero a la vez “pedagógico” tendiente a modificar esas conductas o bien como un recurso “salvacionista” orientado a cambiarles el destino a esos niños/as. Posición que no sólo conduce a una gran desazón y a frustraciones para los propios profesionales, sino que la expectativa correctiva y su supuesta ineficacia tiende a convalidar las valoraciones y posicionamientos más conservadores.

Desde estas visiones informadas por los valores asociados a la buena crianza, y a la maternidad y paternidad deseable, se evalúa que esos niños/as estarán “mejor” y su “interés superior” mucho más garantizado en el seno de *otras* familias. Así, la dilemática situación que plantea la adopción de niños/as en una sociedad de clases atravesada por profundas desigualdades sociales y económicas, configura una limitación a la implementación de un enfoque de protección de derechos. Asimismo, el papel de los sectores más conservadores de la Iglesia católica en estas cuestiones recuerda imágenes densas -y condenables- de nuestro pasado cercano.

Los presupuestos y los esquemas interpretativos a partir de los cuales los distintos agentes instrumentan las intervenciones, así como las pujas y conflictos interinstitucionales que plantean, determinan los sentidos concretos dados a la “protección” y las maneras en que son construidos, reapropiados, resistidos, y/o contestados. Un proceso de implementación que, como hemos visto hasta aquí,

fundamentalmente demanda producir cambios significativos en las ideologías institucionales y en las rutinas burocráticas que sustentan los distintos efectores de las políticas públicas, junto con la transformación de la materialidad institucional.

La naturaleza de tales inconvenientes además da por tierra con la idea de que los conflictos sólo se iban a suscitar entre las áreas administrativas y el Poder Judicial, en tanto arquetipos de la doctrina de la protección integral y del Patronato. La constatación de otras múltiples situaciones conflictivas que en este proceso de readecuación tuvieron lugar entre otras áreas (tales como educación y salud), obliga a reconsiderar los pretendidos beneficios casi automáticos que serían inherentes a la “desjudicialización” de las situaciones de pobreza. En otras palabras, sin negar la importancia del corrimiento del Poder Judicial y de la limitación de sus facultades, ni tampoco la intensidad de las disputas originadas por la implementación de la ley 26.061 y de las resistencias de distinto tipo que los órganos jurisdiccionales expresaron, el análisis de la capacidad interpretativa del estado requiere revisar las maneras en las que perviven ideologías en última instancia contrarias al propio enfoque de derechos, distribuidas tanto capilarmente en la institucionalidad, pero también como demanda social que interpela al estado y condiciona su capacidad de transformación.

En suma, el proceso de construcción local de los Sistemas de Protección de Derechos, adquirió características locales que deben ser incorporadas en la implementación. A su vez, el diálogo e incidencia de las áreas de infancia debe trascender el cuestionamiento dirigido exclusivamente hacia el Poder Judicial -como si este actuara en solitario- para interpelar las maneras en que se conciben los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como los de sus familias, en las restantes áreas del poder ejecutivo y en diálogo transformador con los contextos sociales. Ello debiera conducir a re-evaluar los acuerdos estratégicos con actores intra y

extra estatales, en función de su capacidad de movilización de recursos ideológicos que pueden motorizar las transformaciones o bien obstaculizarlas aun cuando aporten otros recursos que se visualizan como necesarios.

El importante proceso de transformación de un enfoque restringido de derechos a otro que articule los derechos sociales con los derechos civiles implica desafiar los posicionamientos que siguen construyendo a niños, niñas y adolescentes pobres y sus familias como, en el mejor de los casos, sujetos de protección y no actores sociales con capacidad de voz e interpelación al propio estado. Asimismo, la territorialización de tal enfoque de derechos como eficaz motor de un proceso transformador, no logró desafiar compartimentalizaciones, imágenes del estado ineficaz, y lógicas de construcción de los problemas que, lejos de estar considerando la distribución y determinación territorial de los mismos, siguieron identificándolos con dinámicas individuales y, en última instancia, convalidando una despolitización de los derechos y una dilución de la desigualdad como cuestión social.

Segunda parte.
Actores, prácticas,
moralidades y sensibilidades

Entre lo ideal y lo posible

Condiciones laborales e interpretaciones de derechos de los agentes estatales en el campo de la infancia

SANDRA FRANCO PATIÑO Y CAROLINA GARCÍA CEJUDO

Introducción

Este capítulo analiza las interpretaciones que los agentes estatales¹ del campo de la protección de la infancia del municipio San Martín (Buenos Aires), construyen respecto a las responsabilidades y las funciones de su quehacer profesional y de los mecanismos o dispositivos institucionales para hacer efectiva la protección y garantía de derechos de niños/as y jóvenes. Se trata de mostrar cómo las condiciones laborales e institucionales en las que los agentes estatales desempeñan su labor, así como las formas de negociación de tensiones y disputas a los que se enfrentan cotidianamente para proteger los derechos de la infancia, están directamente imbricadas con los modos de interpretar los derechos de niños, niñas y jóvenes. El análisis de entrevistas en profundidad realizadas a agentes estatales de diverso rango y función de entidades que conforman el Sistema de Protección de Derechos (SPD), evidencia una tensión latente entre lo prescriptivo normativamente –el ideal de

¹ A lo largo de este trabajo se nombra como "agentes estatales" en un sentido amplio, a quienes participan como profesionales del Estado en sus diversos ámbitos y jerarquías; eventualmente se usa el término de "trabajadores" para denotar una relación laboral en la que se vende la fuerza de trabajo del profesional a un empleador, en este caso, el Estado.

trabajador y de atención de la infancia- y las lógicas que orientan la práctica concreta de atención de las demandas –lo posible por hacer-.

El supuesto que orienta este capítulo es que la institucionalización de los derechos de la infancia se hace en un creciente contexto de precarización laboral, particularmente de profesionales de las ciencias sociales quienes son mayormente vinculados al diseño e implementación de políticas sociales (Velurtas, 2001). En este sentido, aunque los agentes estatales representan la visibilidad del Estado en los territorios, las condiciones laborales que se ofrecen para su desempeño laboral son frágiles e inestables; pese a ello, el “compromiso”² personal y profesional, así como el establecimiento de “vínculos” de los agentes con los sujetos de atención y con las situaciones de vulneración de derechos, constituyen uno de los principales dispositivos para generar, sostener y garantizar las estrategias de protección. De esta forma, la institucionalización de los derechos se efectúa en una doble lógica de operación: la burocratización de la atención cimentada en mecanismos jurídicos y legales, paralela a la construcción de vínculos y redes interpersonales, interinstitucionales y comunitarias que construyen, dan sentido y orientan el quehacer de los sistemas de protección de derechos. Esta doble lógica se enmarca en la concepción sobre el Estado donde se distinguen diferentes aparatos, tal y como lo indagó Lynne Haney al distinguir por una parte el aparato legal del aparato de la implementación de las políticas sociales (Haney, 2000).

El capítulo se estructura en tres partes. La primera identifica las condiciones laborales y el lugar de los agentes estatales del campo de la infancia. Esto se presenta en el contexto de las transformaciones estatales vividas en las últimas tres décadas, en las que se redefinieron las intervenciones efectuadas por las políticas sociales, y particularmente, la implementación del paradigma de protección de

² En este texto las comillas se utilizan para identificar conceptos nativos.

la infancia. La segunda parte, analiza las principales tensiones y disputas que se generan entre los diversos actores y circuitos que conforman el SPD respecto a la interpretación de las necesidades de las demandas y sus mecanismos de intervención. Se trata de mostrar cuáles son los límites de la intervención de los agentes (que se logran o se desbordan) y los espacios de maniobra que logran construir en materia de garantía de derechos, a partir de problemáticas concretas y los modos con los que se articulan los diferentes actores del SPD. En la última parte se discute la paradoja de la institucionalización del paradigma de los derechos de la infancia en la que, de manera paralela a la promoción del reconocimiento y la garantía de los derechos de NNyA como eje central de la acción del Estado, continúan las disputas por el respeto a los derechos laborales de los agentes estatales.

Agentes estatales y regulaciones laborales

Se considera que un análisis del proceso de institucionalización de los SPD requiere considerar el lugar y las condiciones de empleo en que los funcionarios responsables de la implementación de las políticas de niñez en los territorios llevan a cabo su labor, por cuanto dichas condiciones se imbrican con la manera como se interpretan las necesidades de la infancia y la garantía de sus derechos. Esta sección describe los perfiles profesionales, las trayectorias laborales y el marco de relaciones contractuales de los diversos agentes estatales entrevistados, teniendo como punto de partida el contexto de reformas laborales que vivió la transmutación del Estado argentino a partir de los años noventa.

Precarización laboral de los trabajadores del Estado dentro de las instituciones de los Sistemas de Protección Local de Derechos (SPLD) de Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA)

La República Argentina, como la mayoría de los países Latinoamericanos, emprendió a partir de la década del noventa una serie de reformas estructurales económicas y políticas en el marco del modelo neoliberal, en la que las políticas sociales fueron componente clave para impulsar las reformas del Estado, caracterizadas por: a) privatización del financiamiento y producción de los servicios; b) recorte del gasto social con eliminación de programas y reducción de beneficios; c) focalización del gasto (canalización en los grupos “más vulnerables”); d) políticas compensatorias (focalizadas a grupos sociales y situaciones específicas) y e) descentralización a nivel local (Laurell en Borgianni y Montaña, 1999).

Los lineamientos de las políticas sociales de matiz neoliberal se expresaron en las políticas públicas de niñez a partir de descentralizar la atención en efectores locales en los que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ganaron protagonismo;³ flexibilización y precarización de las condiciones de empleo y tercerización de los servicios sociales no rentables, entendida como una delegación por parte del Estado de subsidios al “sector público no estatal” (Riveiro y Villagrán, s.f.: 4). En este contexto, mediante procesos de descentralización y desconcentración de recursos el Estado se reestructuró⁴ (Oslak en Hunte, 2006; Menéndez y Miguez, 2009), tomando otras formas a nivel de sus

3 Bajo este nuevo modelo, se considera que además del mercado y el Estado la sociedad civil podría entrar a jugar un papel importante en la provisión del bienestar, al considerar que dispone de mayor eficacia y eficiencia en la distribución de recursos (Velurtas, 2001).

4 La idea de transformación o mutación del Estado propuesta por Oslak, en contraposición a la idea generalizada de la reducción del tamaño del Estado en el marco del neoliberalismo, da cuenta de las modificaciones en términos

dependencias nacionales, provinciales y municipales, en el que estructuras territoriales de “menor jerarquía administrativa” fueron quienes concentraron la mayor demanda de vinculación laboral de profesionales responsables de atender la “cuestión social”. Esta nueva dinámica en las formas de vinculación laboral, si bien permite una ‘relativa “autonomía” en el ejercicio de los cargos, ha estado atravesada por estrategias de flexibilización laboral y de precarización del empleo.⁵ Mientras la flexibilidad refiere a la introducción de medidas orientadas a reducir los derechos laborales, a promover una fuerza de trabajo adaptable y móvil, la precariedad reconoce los costos sociales que generan dichas medidas sobre la clase trabajadora, así como la necesidad de introducir una nueva regulación de las relaciones laborales con el objetivo de evitar estos daños y restablecer una situación socialmente aceptable (Recio, 2007:3). La precariedad de las relaciones laborales está asociada a una serie de cambios como la imposibilidad de acceder a los beneficios sociales establecidos por ley⁶ para el trabajo asalariado como son el descuento por jubilación, el aguinaldo, las vacaciones, el seguro de empleo, la obra social e indemnización por despido (Salvia, Tissera et al., 2000:142).

En cuanto a las condiciones que regularon las relaciones laborales de los servidores públicos, aunque los años 90 representaron fuertes períodos de inestabilidad laboral, la primera década del siglo XXI representó una mejora en la estructura y dinámica de contratación. Entre 2003 y 2012,

de la dimensión del empleo público; las funciones y la relación entre el Estado Nacional y subnacional, la incorporación del personal y las unidades organizativas, entre otras (Oslak en Hintez, 2006).

- ⁵ Menéndez y Miguez (2009:113-114) indican en su investigación cómo el proceso de reestructuración administrativa del Estado “se realizaron despidos y retiros voluntarios, reestructuración de organismos, en general sin ningún criterio claro (...) las modificaciones en las carreras administrativas y supuesta profesionalización no fueron tales”.
- ⁶ Ley 25.164 de 1999 regula el empleo público nacional, Capítulo IV, artículo 16 y 17 estipulan los derechos según el régimen de contratación: estabilidad, contrataciones, prestación de servicios.

se incrementó un 71% el empleo público, del cual un 52% se explica por el aumento del empleo en las plantas permanente y transitoria y el 48% restante, a raíz del crecimiento del personal contratado (Pomares, Gasparin y Deleersnyde, 2013:13). No obstante la disminución de la desocupación,⁷ prevalecieron algunas condiciones laborales impulsadas en la década anterior en el marco de la reforma del Estado. Lo que el Estado consiguió con contundencia durante la década del 2000 fue legitimar formas de contratación: fin del empleo y la garantía respecto a los derechos laborales (Cadermatori, 2001: 80).

En este escenario, la Asociación de los Trabajadores del Estado (ATE) ha orientado sus objetivos de lucha a la regularización del empleo.⁸ En el caso concreto de los profesionales vinculados a la atención de la infancia esta demanda se expresó mediante la consigna "*Derechos de la Niñez necesitan Trabajadores y Trabajadoras con Derechos*"⁹ para indicar la inconformidad con las condiciones de trabajo en la que se encuentran quienes operan los servicios de protección local. Esta misma situación fue planteada por los agentes estatales vinculados a diferentes dependencias responsables de la gestión del sistema de derechos en la provincia General San Martín, quienes destacan las dificultades para obtener salarios y condiciones laborales que correspondan con el esfuerzo, el compromiso y las demandas del desempeño de su labor. A efectos de este análisis se asume que

⁷ Según cifras de los Informes Trimestrales de Estadísticas Laborales y Económicas, entre 2006 - 2010 la desocupación en el sector público descendió en 3,1% pasando de 11,4% al 8,3% (Taller de estudios laborales, 2011).

⁸ Para ampliar esta información: <http://bit.ly/2oO4kZg>.

⁹ Esta consigna se presenta de manera constante en comunicados o en eventos públicos. Ese fue el caso del subtítulo de la ponencia presentada en el V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia, realizado en la Provincia de San Juan del 15 al 19 de octubre del 2012, en donde los trabajadores y trabajadoras de diversas instancias de los sistemas locales de protección buscaron mostrar las condiciones laborales en que efectúan su labor y la incidencia que ello tiene respecto a la implementación del sistema de derechos.

los agentes estatales vinculados a las instituciones que conforman los SPLD de la Infancia viven precariedad laboral cuando no reciben por lo menos alguno de los beneficios estipulados por ley.

Regulaciones laborales de los agentes estatales del SPDL en la provincia de Buenos Aires

La institucionalización del paradigma de la protección integral de los derechos de la infancia supuso la reconceptualización de un conjunto de intervenciones sociales dirigidas a la infancia y sus familias, como también un reordenamiento de la normatividad y la creación de organismos especializados para su atención, cuyo sello distintivo ha sido: a) Desplegar acciones territoriales y comunitarias que favorezcan el sistema de acceso a derechos básicos y políticas protectorias y b) desplazamiento de la institucionalización y judicialización de la niñez pobre. La creación de este nuevo sistema de protección se acompañó de la reestructuración y en otros casos la vinculación de profesionales que adscribieran al cambio paradigmático en la forma de concebir e intervenir la infancia en los territorios. A continuación, se describen los perfiles profesionales, las trayectorias laborales, el quehacer de los equipos técnicos y el marco de relaciones contractuales en que se desempeñan agentes estatales de diverso nivel jerárquico pertenecientes a diversos organismos del SPLD.¹⁰

¹⁰ Para este capítulo se analizaron diez (10) entrevistas de: funcionarios del poder judicial (2), coordinadores de servicios locales (2), coordinadores de servicio zonal (1); Dirección General de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar (2), Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia (1); Coordinador de Guardia (1); Coordinación ONG (1). A fin de mantener la confidencialidad de las fuentes se identifican las entrevistas con la letra E de entrevista y un número, correspondiente a la identificación de cada agente entrevistado.

a. Perfiles y trayectorias laborales

Acorde con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 13.298/2005¹¹ sobre los profesionales para conformar equipos técnicos en los SPD, de los diez entrevistados 4 son Trabajadores Sociales, 2 Psicólogos, 2 Licenciados en Educación, un abogado y un Comunicador Comunitario (La tabla No. 1 describe de manera sucinta el perfil de cada entrevistado). Sin embargo, por la complejidad en las demandas de atención, muchos de estos agentes colocan una mirada crítica a la preferencia de ciertas profesiones sobre otras, toda vez que la interdisciplinariedad y un trabajo colectivo desde otras áreas del conocimiento permitiría una intervención de mayor integralidad, tal y como se propone en la concepción misma de la garantía de derechos. Así lo expresa una de las entrevistadas,

Se tendría que modificar la ley. Vos tenés que hablar de equipos interdisciplinarios constituidos por todos estos y hasta más, antropólogos... yo empezaría a agregar otras especialidades que parecen no pensadas desde acá y en otros países los tienen, pensaba en los antropólogos, los educadores, ¿por qué no pueden estar en un dispositivo? ¿Por qué no? ¿Cuál es el tema? Siempre trabajadores sociales, psicólogos... tampoco habla de psiquiatra la ley y vos podés tener niños muy dañados por el consumo y no es una estupidez (E1).

Los Servicios Locales de Protección, como los Servicios Zonales suelen contar con la presencia de abogado, trabajador social y psicólogo como equipo de base para el análisis de los casos. Aunque el número de profesionales varía según las funciones y el tipo de institución, una característica generalizada es la baja capacidad de estos profesionales para responder a la cantidad y la complejidad de demandas que se atienden.

¹¹ La norma privilegia la conformación de equipos técnico – profesional integrado al menos por un psicólogo, abogado, médico, trabajador social.

La otra cuestión es que el volumen de casos es muy grande, entonces, no los seguimos en algunos casos como quisiéramos. Eso sí es una debilidad también. Se hace un esfuerzo considerable, pero muchas veces terminás trabajando sobre la urgencia del caso grave o del que venías llevando y se agudizó por alguna situación (E5).

En cuanto a las trayectorias laborales, como se muestra en el Cuadro 1, los diversos agentes consultados tienen experiencia con la atención de NNyA desde diversos lugares: desde el ámbito educativo, cultural, o desde centros de institucionalización como son los hogares. A fin de impulsar los procesos que caracterizan al paradigma de la protección integral, la contratación de profesionales, bien sea para la conformación de los equipos técnicos, o para la coordinación de los SL y de los servicios zonales, privilegia perfiles con experiencia de trabajo comunitario. Por un lado, porque la gestión de la infancia se hace en territorios considerados de alta vulnerabilidad social que demandan cercanía con las familias y las comunidades; por otro lado, porque desde el enfoque de territorialización se propende desplegar articulaciones y redes con diversos actores institucionales y sociales.

Cuadro 1. Perfil y trayectoria laboral de agentes estatales vinculados al SPLD, General San Martín

Id.	Año de ingreso	Lugar de trabajo	Breve trayectoria laboral
E1	1986	Poder judicial de San Martín	Inició en una defensoría de menores. En 2010 comienza a ejercer como perito.
E2	2001	Servicio Local SM	Comenzó en una organización social de Los Polvorines; luego en la municipalidad de Moreno en las áreas salud, niñez, jóvenes en conflicto con la ley penal y en Casa de Justicia de Jujuy.
E3	1988	Juez civil de familia	

222 • De la desjudicialización a la refundación de los derechos

E4	2012	Servicio local de Villa Zagala	Experiencia vinculada a ONG y en hogares de niños. Su especialidad es en el área de abuso sexual y maltrato infantil. También ha trabajado con hombres adultos en situación de calle. Accede al cargo por conocimiento con agentes del sistema.
E5	2011	Dirección General de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar	Venía de trabajar en la red de infancia de Tres de Febrero e hizo parte de la transición del sistema de patronato a la protección integral de derechos.
E6	2012	Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia	Socio fundador de RedAr (ONG), fue director de escuela y docente del Instituto de Tiempo Libre y Recreación de la Ciudad de Buenos Aires.
E7	2010	Programa CILSA	Vinculada a ONG que despliegan actividades culturales con niños/as.
E8	2002	Guardia de atención a NNyA del Servicio Local de SM	Inició en el año 1999 en el Hospital Fleming; después en la Defensoría de niños y posteriormente en la Dirección de Infancia y Familia
E9	2010	Dirección General de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar	Militante social, con trayectoria vinculada a ONG, trabajó en Hogares en Tres de Febrero y se vincula a esta secretaría por conocimiento de agentes del sistema.
E10	2004	Servicio Zonal	Comenzó a trabajar en la delegación departamental San Martín del Consejo Provincial del Menor. Sus otras experiencias profesionales se vinculan con el trabajo en un servicio local en Tres de Febrero y en un centro educativo comunitario Villa Bosch.

Fuente: elaboración propia.

b. Condiciones laborales

Las formas de contratación¹² en la mayoría de los casos se enmarcan en contratos de locación de servicios (monotributistas con contrato sin recibo de sueldo) y contratos temporarios (que suelen estar entre 20 y 30 horas a la semana) y los administrativos, que se renuevan semestralmente o en otros casos en forma mensual. Este tipo de contratos presentan en principio dos dificultades. En primer lugar, intervenciones discontinuas. Ante la inestabilidad en el cargo, los profesionales desarrollan como estrategias de mejoramiento de salarios el pluriempleo y/o una movilidad laboral, lo que hace que los equipos se enfrenten a una cierta rotación de profesionales que afecta la continuidad y el seguimiento de los procesos de intervención. En segundo lugar, poca contención en el ámbito del trabajo. Aunque los entrevistados que están en cargos directivos señalaron el esfuerzo que realizan para intermediar en el mejoramiento de las condiciones laborales, aquellos con cargos operativos insistieron en la sensación de inseguridad cuando las garantías laborales –contratación, ubicación y disposición en el espacio, equipos e infraestructura- no son las adecuadas, tal y como se aprecia en los siguientes relatos,

(...) Cuando se siente contenido en el espacio, en el lugar, entonces, volcás toda tu energía a la intervención. Digamos, que puedas determinar condiciones de laburo y no estar pensando todo el tiempo que te están explotando, que el coordinador te quiere cortar la cabeza, que te maltratan. Si se puede lograr eso, creo que le hace bien al trabajo posterior (E2).

¹² El trabajador autónomo, denominado monotributista, es la figura jurídica-normativa de contratación de los últimos años. Bajo la prestación de servicios “ocasionales” se desdibuja la relación de dependencia para evitar reconocer al trabajador como permanente de algún sector, lo que le permite al empleador desligarse de la realización de aportes, transfiriendo éstos al trabajador (Cadermatori, 2011: 81).

Debilidad... tenemos varias, pero yo creo que por un lado es lo material, no estamos en las condiciones que deberíamos estar, tendríamos que estar mejor a nivel de recursos materiales, de los espacios físicos donde están trabajando los equipos. Digo, el espacio físico en el que trabajas no siempre es el mejor, le falta una computadora, en uno falta internet, no sé, esas cosas faltan... los sueldos mejoraron. Nosotros estamos en una zona de influencia de la zona norte del conurbano bonaerense, y tenemos municipios cerca que muchas veces -eso yo lo discuto también- pagan mejor, pero tienen menos profesionales... pero también se mejoró mucho, se aumentaron varias veces los sueldos desde que nosotros llegamos (E5).

Los cambios en las condiciones laborales en los SLPD se llevaron a cabo bajo dos modalidades: aumentando el número de profesionales que se requerían en las diversas sedes en que operan los SL o aumentando la carga horario semanal.¹³ De esta forma, un profesional pasó de tener un contrato temporal de 20 horas a 30 horas semanales que distribuye según los criterios o necesidades de atención en terreno o según los criterios definidos por los coordinadores. Sin embargo, la disputa permanente de los agentes estatales en términos de mejoras laborales gira en torno a los bajos salarios, las dificultades para obtener ascensos y un contrato de planta; presentando diferencias según el cargo que se ocupe al interior de la organización. Mientras los agentes estatales vinculados al “terreno” consideran que la experiencia y la trayectoria obtenida deben verse reflejada en mejores condiciones de empleo, los agentes estatales en cargos de coordinación argumentan los esfuerzos hechos para favorecer estos aspectos.¹⁴

¹³ Tal fue el caso de los SPD en el municipio de José León Suárez y Billingham donde se vincularon más profesionales y en Zagala se aumentó la carga horaria.

¹⁴ Un funcionario en cargo de coordinación indicó el aumento del porcentaje en el pago de salarios en el Municipio de San Martín. En el año 2012, se destinaba el 36% de las transferencias que realiza la Provincia mediante el Fondo de Fortalecimiento, al pago de honorarios que habían estado antes alrededor del 20% (E5).

Otra de las cuestiones que para mí tienen los servicios locales, supongo que pagaran salarios bastante magros, pero los tienen como monotributistas, no cualquiera va a trabajar en un servicio local porque cuando vos tenés unos años de profesión y querés tener un lugar que tenga una mayor seguridad laboral al menos en términos de algo más reglamentado, no ser monotributista (E1).

Nosotros tenemos unos 40 profesionales en los servicios. Entonces, tenés municipios que pagan mucho mejor, pero que tienen menos de la mitad de los profesionales. Entonces, bueno, también es una cuenta más fácil, si yo redujera los profesionales a la mitad, pagaría el doble... Otro asunto es que todos son monotributos, en algunos casos nosotros hemos ofrecido la posibilidad de un contrato temporario municipal porque no hay incorporaciones en planta permanente. Pero económicamente no les conviene porque los sueldos municipales son más bajos. Por más de que vos tengas en beneficio de la obra social y el aporte jubilatorio, los sueldos son más bajos, en general, en todos los municipios es igual (E5).

c. Funciones de los agentes estatales

Una de las particularidades de las políticas de infancia es que los agentes estatales, en cargos de coordinación o como parte de los equipos técnicos, al ser los efectores de la política en los territorios, poseen niveles de autonomía en la implementación de procesos. En este sentido, los programas de niñez no dependen sólo de su diseño, sino centralmente, dependen de las decisiones que toman los equipos técnicos, la calidad de su intervención y de las condiciones en que estos pueden llevar adelante su tarea. Por ello, al hablar de las funciones que desempeñan los agentes estatales es necesario considerar la especificidad de la institución en que labora y del cargo que desempeña, puesto que cada entidad como parte de un macro sistema cumple funciones

bastantes diferenciadas.¹⁵ Si bien los entrevistados están vinculados a diversas instancias del sistema,¹⁶ en este apartado describiremos a *grosso modo* el quehacer respecto a la recepción y atención de las demandas de protección de derechos que se efectúan mayoritariamente desde los Servicios Locales. Son dos las razones para ello. Primero, como contexto que permita comprender las interpretaciones de esas demandas, objeto de discusión del segundo apartado; segundo, porque es el principal proceso que direcciona y en el que convergen los demás procesos que desarrollan los SPD.

Los SLPD son las unidades técnico-operativas responsables de proporcionar, a los NNyA que tengan amenazados o vulnerados sus derechos, acceso a intervenciones, planes y programas con los que se les restituyan o garanticen (Ley 13.298, 2005), manteniendo como prioridad la contención

¹⁵ El artículo 14 de la Ley 13.298 de 2005 define al Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del niño como “un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños...”

¹⁶ De acuerdo con nuestros informantes, de la Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia dependen los Centros Infantiles y Jardines de Infantes, de ahí que una de las funciones de esta dependencia sea adelantar procesos educativos informales con niños, jóvenes y las familias de estos centros, en articulación con los servicios locales. Así mismo, el sistema de Guardia –que en este caso hace parte del servicio local del municipio de San Martín– atiende demandas las 24 horas del día y hace seguimientos a las situaciones de vulnerabilidad que se denuncian. El recorte situacional de la urgencia y la necesidad de construir la articulación interinstitucional bajo el marco de la corresponsabilidad es el referente de atención que orienta el trabajo conjunto de las instituciones que intervienen situaciones de vulnerabilidad en el sistema integral de protección de derechos de NNyA. De manera similar, la Dirección General de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar tiene como eje central de su acción la atención de los niños/as y los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad. Por su parte, los servicios zonales de protección de derechos tienen como objetivo supervisar las instituciones con las cuales tienen convenio y buscar las vacantes para implementar las medidas de abrigo (en hogares convivenciales dentro o fuera del territorio) que el servicio local ha definido para los chicos que viven vulneración de derechos.

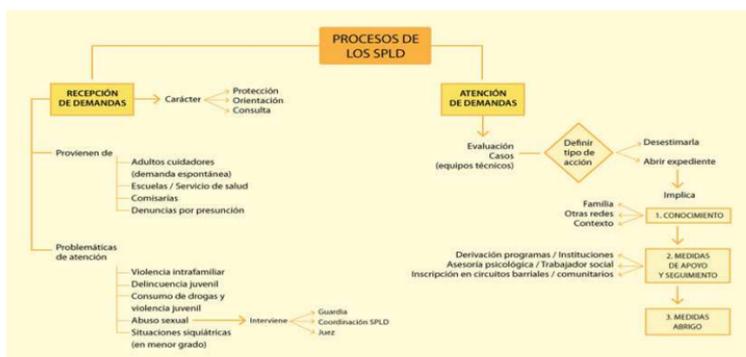
de la familia o de las redes comunitarias. Esta garantía de derechos está orientada por dos principios básicos: territorialización y contención familiar-comunitaria. El primero refiere a que el SLPD sea parte constitutiva de las instituciones de cada localidad; para ello, se procura que la construcción y el despliegue de estrategias de intervención estén directamente vinculadas y respondan a las particularidades del contexto, en estrecha coordinación con las organizaciones que existen en los territorios. El segundo principio procura evitar la separación de los/as niños/as de sus cuidadores (familiar u otras redes), mediante acciones de acercamiento, acompañamiento y seguimiento continuo que permitan superar las situaciones que amenazan o violan los derechos.

Y en el Servicio Local, que lógicamente trabaja con la vulneración de derechos, el modo de trabajo es con otros, el modo es abriendo puertas, transformando a los servicios locales en lugares –en lo que se pueda– en lugares amigables, referente para los pibes, para las familias, este es el objetivo. Y sí o sí territorializar todas las estrategias. Eso es condición, digamos, eso es una bajada de línea, si se quiere. Esto se dice desde el primer momento que llegamos como gestión hasta hoy, aunque siga esto generando un poco de ruido en los profesionales: queremos la territorialidad, queremos la mirada comunitaria (E9).

Acorde con estas funciones se desarrollan diversos procesos para la recepción y atención de las demandas (Ver Figura 1). Se inicia con la recepción de la denuncia que efectúan diversos actores; ésta es evaluada por los equipos técnicos y a partir de un análisis del caso se define si se admite la denuncia mediante apertura de expediente, lo que implica la generación de diversas acciones que van desde orientación, hasta el acompañamiento por derivación de la situación o de transferencia a otros recursos institucionales y/o comunitarios y, en los casos de mayor complejidad, la implementación de medidas de abrigo. En cada una

de las etapas del proceso, los profesionales de los equipos técnicos realizan tareas de acompañamiento a los grupos familiares cuya característica es poner en riesgo o vulnerar los derechos NNyA; en ellas ponen en juego una serie de estrategias que no están contempladas en su especificidad en los marcos prescriptivos de la norma o de los recursos institucionales. Muchas de ellas obedecen a los saberes que la experiencia en la institución o en el campo de las políticas les ha ofrecido, a las redes de recursos construidas en la intervención, o bien, a estilos personales de actuación que facilitan –o dificultan- el involucramiento con los grupos que atienden. Las estrategias desplegadas por los profesionales reflejan la capacidad de autonomía o libertad en la intervención que surge en la cotidianidad del ejercicio profesional y que el sistema les permite para su desempeño como agentes estatales en lo local, aunque los resultados dependen, a su vez, de las lógicas institucionales y las dinámicas socioculturales locales.

Figura 1. Procesos de intervención de los SPLD



Fuente: elaboración propia.

Con estas consideraciones se apunta, por tanto, a que las funciones de los agentes estatales mantengan un grado de complejidad y dinamismo particular que dota a la construcción de la institucionalización de los derechos de NNyA de dimensiones que no se pueden agotar con una mirada desde la racionalidad de la efectividad o la eficiencia. Si bien el grado de profesionalización que demandan estas funciones no sólo es alto, sino especializado, la dinámica de los SLPD de NNyA lleva a explorar otros aspectos que cruzan el modo de operar de los trabajadores y de construir procesos de institucionalización de derechos. De ahí es que en este trabajo se ponga en discusión el modo con el que se imbrican las condiciones laborales, los recursos institucionales y la creación de espacios de maniobra en los que está implícito el carácter de intérpretes de los agentes estatales.

Entre lo ideal y lo posible: los agentes estatales en la construcción de “márgenes de maniobra”

El proceso de institucionalización de los derechos de NNyA no sólo parte de las disputas que le anteceden a la consolidación del marco legal, una vez que se sancionaron las respectivas leyes que le promueven. Se parte de la premisa que la institucionalización de derechos se cristaliza a través de procesos múltiples que incluyen, entre otros, tensiones, negociaciones y disputas sobre las condiciones laborales de los trabajadores del Estado encargados de operar los SLPD de NNyA, los recursos materiales y financieros destinados a las instancias que son actores de los mismos y las capacidades interpretativas y operativas de los trabajadores que operan tales instancias (Llobet, 2013; Magistris, 2012).

En este contexto, el carácter de intérpretes de quienes están encargados de operar los SLPD de NNyA emerge como relevante, principalmente porque la operación de estos sistemas implica atender una serie de múltiples

demandas complejas y controvertidas, que se presentan como vinculadas en “cadenas de relaciones condicionadas” (Fraser, 1991:6). Es decir, por ejemplo, para que se le restituyan sus derechos a un niño violentado y que vive en condiciones que le vulneran de diferentes modos sus derechos (económica y socialmente), la demanda de protección deriva en una serie de medidas enlazadas en las que la garantía de sus diversos derechos –por ejemplo a la vida misma, el acceso a servicios de salud, a la educación y la atención terapéutica a los efectos del maltrato– implicará, necesariamente, una serie de arreglos y acuerdos de parte de los diferentes trabajadores del Estado que conforman los SPLD. Estas decisiones que derivan en arreglos institucionales, se realizan a partir de las interpretaciones de quienes receptionan, atienden y hacen seguimiento a la demanda, para efectivizar la protección y/o garantía de los derechos.

Partiendo de la idea que toda demanda sobre necesidades da luz sobre estructuras relacionales (Fraser, 1991), la vista a los modos con los que se construyen espacios de maniobra desde los agentes estatales en su labor dentro de los SPLD, da cuenta del modo con el que se configura el flujo del poder estatal en su modo capilar a través de las disputas y tensiones específicas que se llevan al debate. Los desacuerdos sobre los supuestos básicos de los interlocutores se agudizan al momento que éstos desarman las demandas para buscar responder cómo proteger puntualmente qué derechos y a qué necesidades de los NNyA. Por ello, proponemos identificar tanto las principales disputas y tensiones de las interpretaciones de los agentes estatales sobre la construcción de problemas, así como caracterizar el modo con el que quedan imbricados a través de las articulaciones institucionales, los recursos legales, materiales institucionales respecto a las interpretaciones que constantemente realizan quienes están a cargo del cotidiano de la institucionalización de derechos de la niñez.

Construcción de problemas. Tensiones y disputas

Como se ha señalado, las estrategias o “márgenes de manobra” que se ponen en juego en las decisiones operativas, las prácticas efectivas, los actos administrativos del quehacer profesional e institucional, parten del carácter de intérpretes de los agentes estatales quienes, pese a las limitaciones de recursos y a las condiciones del régimen laboral e institucional construyen espacios de actuación propios en procura de garantizar derechos de la infancia. Estos espacios de actuación visibilizan una serie de concepciones en relación con las carencias o necesidades y permite concretiza quiénes se considerarán legítimamente “necesitados” y de qué modo resultará apropiado satisfacer tales demandas (Haney, 2003). De ahí que las concepciones o la forma cómo se construyen los problemas de intervención y sus distintos portadores, se articulan de manera específica con las interpretaciones sobre los derechos de manera heterogénea, disputada y en algunos casos, contradictoria (Llobet, 2008; Magistris, 2012).

La revisión a los procesos de intervención que realizan los agentes estatales del SLPD evidencia que la construcción de los problemas o necesidades de atención se hace en torno a dos aspectos centrales: la definición de los beneficiarios y las demandas de intervención por una parte y las formas de operación de los equipos técnicos, por otra.

a. Construcción de beneficiarios y demandas de intervención

Una tensión latente en términos de la construcción de los beneficiarios de la protección y la garantía de los derechos que deben ser objeto y prioridad de intervención refiere a la dualidad entre niñez y adolescencia.¹⁷

¹⁷ Según la normativa de los SPD (Ley 26.061 y Ley 13.298 ambas de 2005) la garantía y la protección de derechos es para todos los niños/as del territorio Argentino, no obstante, es claro que los diversos programas de política social han focalizado la atención en la infancia “vulnerada”, “vulnerabilidad

La atención a los niños/as se vincula directamente con la familia. Al suponer que los niños/as son sujetos “dependientes” de sus cuidadores y que las familias son el ámbito por excelencia de socialización, crianza y cuidado; ante situaciones (reales o presuntas) la garantía de derechos de la niñez se viabiliza a través de los adultos. Esto coloca una disyuntiva. Mientras se sostiene la familiarización del cuidado de la infancia al focalizar la intervención en los grupos familiares como principales y directos garantes de derechos (de ahí que el papel de los SLPD sea reencauzar o resocializar a los adultos para que cumplan con las representaciones socioculturales que definen a los “buenos” padres/madres), es justamente la fragilidad de las relaciones y las dinámicas familiares lo que hace que los procesos no avancen o lleguen al cauce esperado. Una contradicción latente sigue siendo que el sistema considera las familias el espacio “privilegiado” para dar soporte a los chicos/as.

En este escenario las mayores demandas en materia de derechos de niños/as aluden a violencia intrafamiliar, desatención de las necesidades básicas (desnutrición, vivienda, abrigo, acceso a educación), trabajo infantil. Las prácticas para restituirlos se concentran en el abordaje familiar (sea nuclear o extendida) para “rescatar” o “desarrollar” compromiso y vínculos de los cuidadores con los niño/as a su cuidado; prácticas en las que se expresa una alta ideologización y moralización sobre la idea de “responsabilidad” y de “familia”.

psicosocial”, de “bajos ingresos” (Magistris, 2012; p. 101), aspecto que es reconocido por los agentes estatales cuando señalan como particularidad de su quehacer el estar inmersos en contextos “precarios”. No obstante, entendiendo que la niñez y la adolescencia son categorías sociales construidas históricamente, que abarcan una densidad de significados (Ariés, 1973, James & James, 2008; Jenks, 2008) y un sistema clasificatorio por edades, lo que se busca remarcar aquí es justamente los discursos significativos que usan los agentes para construir a sus beneficiarios o población a ser focalizada por los SLPD.

La búsqueda de una familia ampliada, de referentes, creo que es como la situación hoy más acuciante y sobre la que estamos laburando con los diferentes recursos que contamos, porque la verdad que también esto presenta limitaciones. Esa presencia de la familia en general cuando no está, ese respaldo, es donde más conflictos tenemos, es donde más laburo hay que hacer y donde vamos probando por diferentes lugares también. Me parece que ese es nuestro desafío principal (E4).

Por otro lado, la perspectiva adultocéntrica que aún prevalece dificulta la materialización del principio que reconoce a los niño/as como sujetos de derechos (Marre et al, 2013) y, por tanto, el requerimiento de una intervención individualizada que reconozca sus requerimientos, demandas y acciones de abordaje, en los que se les otorgue voz y protagonismo. En este sentido, prevalece la caracterización del campo de las políticas públicas de niñez como un campo en el cual los niños/as están presentes de forma constante ya que son la misión sustantiva de las instituciones y dispositivos, pero no cobran un lugar protagónico por cuanto su referencia está dada por la legitimidad de las decisiones tomadas por adultos (Bisaro et al, 2012:51).

En oposición a lo anterior, la intervención con los jóvenes y adolescentes interpela a los agentes estatales a desplegar acciones directas e individuales, al mismo tiempo que los confronta respecto a las capacidades personales y profesionales de las que disponen para “vincularse” con sus requerimientos.¹⁸ La premisa que orienta el actuar es que ante las situaciones de abandono, marginalidad y

¹⁸ Particularmente, los casos de abuso sexual y problemas psiquiátricos suelen ser los más difíciles de abordar, al no disponer del personal suficientemente capacitado para ello. Los casos de problemas mentales han venido, supuestamente, en aumento y sin embargo no se tiene conocimiento de hacia dónde transferirlos o quiénes deben hacerse cargo, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En el caso de la CABA, es notorio el sostenido aumento, en los últimos ocho años, de internaciones en instituciones de salud mental, complementario del decrecimiento de las institucionalizaciones por medidas de protección especial (Barcala, 2016).

precariedad al que han estado sometidos los jóvenes, ellos despliegan cierta autonomía respecto a sus comportamientos sociales, aunque no sean bajo los cánones aceptados. En este sentido, los agentes se cuestionan sobre el alcance de la intervención (ampliar la cobertura a todos los jóvenes); el tipo de acciones para lograr su permanencia y el despliegue de capacidades; así como la generación de vínculos que establezcan cercanía y confianza. Dada la complejidad de las demandas de los jóvenes (alto consumo de drogas, delincuencia juvenil como las más prevalentes), los agentes consideran que el establecimiento de “vínculos” con los beneficiarios es el nodo central de la intervención. Éstos no emergen en forma natural ni espontánea, deben edificarse paulatinamente en la interacción cotidiana de los encuentros y consolidarse con lazos que solidifiquen la credibilidad entre los actores (agentes/ jóvenes/instituciones); sólo así podrá desentrañarse el complejo entramado emocional, personal, familiar que caracteriza a los adolescentes sujetos de intervención.

Recién después de un año y medio el vínculo está establecido y sólido de manera tal que permita poder hablar de estas cuestiones, que obviamente son movilizantes para todos, no solamente para los pibes. Pero es trabajo de hormiguita, porque es construir el vínculo y después recién de un tiempo prudencial, empezar a laburar algunas cuestiones más profundamente (E7).

Para lograrlo, los profesionales deben poseer ciertas características “humanas” y de “experticia” (ser receptivos, tener capacidad de escucha, estar atentos, tener disposición de ayuda), pues de ello depende la permanencia del proceso, el seguimiento en el tiempo y el que puedan darse cambios en los beneficiarios. Se trata de pensar más en el chico que llega, una atención más individualizada en la que el equipo técnico analice qué joven está recibiendo y cuál es la mejor propuesta para su acompañamiento; en la que los adultos ofrezcan contención sin caer en la escolarización

o la formalización de conductas, sino en ofrecer distintos espacios/ lugares en una dimensión material (infraestructura física) y simbólica (construcción de proyectos de vida, interacciones, encuentros), bajo el supuesto que al cambiar el escenario y las propuestas de acción se modifican las estructuras y la tipificación de comportamientos de los jóvenes, al abrirles nuevas opciones.

El carácter de la intervención con los jóvenes como beneficiarios de los SLPD enfrenta algunas disputas con las instituciones escolares, quienes ejercen controles y regulaciones que expulsan a los jóvenes del sistema restringiéndoles espacios, en contraposición a la idea de contención, acompañamiento, paciencia y continuidad por la que abogan los servicios de protección. En esta perspectiva, los agentes estatales procuran ofrecer contención a los jóvenes y de ser posible a sus familias, con apoyo a las actividades más cotidianas, hasta aquellas de derivarlos institucionalmente o asistirlos en la enseñanza de gestión de trámites en diversas dependencias institucionales.

b. Formas de operación de los equipos técnicos

Desde una perspectiva constructorista se asume que los SLPD son sistemas abiertos, indeterminados y no unívocos; que están en un continuo proceso de creación y consolidación que se complejiza a medida que se atraviesa la realidad de los territorios. En consecuencia, las formas de operación, la organización de los recursos existentes, las formas de gestión y los modos en que se resuelven las situaciones cotidianas que configuran al sistema, requieren ser reconstruidas e reinterpretadas para acceder a su comprensión. Con este fin, se reconstruyen algunos “márgenes de maniobra” o movimientos en el circuito de estos procesos, que llevan a cabo los equipos técnicos constitutivos de los SPLD.

Aprendizajes construidos en la experiencia. La recepción y evaluación de los casos, como los procedimientos de seguimiento y la toma de medidas de la que son responsa-

bles los equipos técnicos son resultado de los aprendizajes que los agentes han obtenido como intérpretes de necesidades en su ejercicio profesional, y se recrea permanentemente a través de la reflexión colectiva e interdisciplinaria. Este hecho hace posible identificar y elaborar criterios para decidir cuándo y en qué medida los derechos han sido vulnerados y qué tipo de respuestas generar.

(...) Hay criterios de evaluación que son los que tienen que ver con lo que los equipos reconocen cuando se presenta una vulneración de derecho. Que no están explícitos, que es algo más de aprendizaje... ¡Bah! En el sentido de que cada equipo sabe cuándo se produce, la ley menciona cosas, pero los límites pueden ser variados (E2).

Los conocimientos o saberes adquiridos en el desempeño de la labor son una de las características que los agentes destacan al momento de demandar derechos laborales, por cuanto esto los ubica en un lugar y en una posición jerárquica dentro del campo de las políticas de niñez, dado que no son saberes que se puedan transmitir a través de capacitaciones o de cualquier otra forma a corto plazo, sino que están anclados en la experiencia “in situ” de los profesionales frente a las problemáticas específicas de los territorios y la estabilidad laboral. De ahí que sea importante preservar también garantías de derechos a los agentes estatales a fin de que, en el proceso de institucionalización de los derechos, cada trabajador llegue a aportar desde su experiencia en la construcción de una memoria institucional que de estabilidad y dinamismo a los actores que intervienen.

La tensión que esta situación genera (conocimiento vs derechos laborales) conduce a desplegar intervenciones “discontinuas” (Cadermatori, 2009; Vertlutas, 2009) que refieren, por un lado, a las fluctuaciones de los equipos bien sea por las variaciones en las direcciones administrativas de los Servicios de Protección o bien porque en la búsqueda de mejores opciones laborales los profesionales abandonan su cargo. Por otro lado, refieren a la “discontinuidad” en el

acompañamiento y el seguimiento de los casos de atención, obstaculizando la sostenibilidad de acciones en el corto, mediano y largo plazo y, sobre todo, generando ineficacia del sistema para responder oportunamente en tiempo y espacio a las situaciones. En este devenir se destacan como pérdidas los aprendizajes y la formación de los profesionales y la reducción del potencial institucional, al estar en un constante ir y venir sobre procedimientos que responden a urgencias más que a procesos de planificación y consolidación de la gestión.

(...) dijimos “¿Qué hacemos?”. Yo les digo “Miren, chicas, para mí hay que abrir un expediente”, más allá de que me decían, me contraargumentaban que no, que el servicio local estaba sobrepasado de casos, que es real; son 8 personas distribuidas en 4 equipos, que además hay recambio todo el tiempo, se están yendo un montón, con lo cual también es difícil sostener el trabajo a mediano plazo aunque sea porque empezabas haciendo articulación con dos profesionales y después a los 5 meses no están más, también es un tema para las familias, que en algunos casos se instalan como referentes (E2).

Construcción de “rol” específico generado colectivamente. Pese a la interdisciplinariedad de los equipos técnicos vinculados al SLPD, existen rasgos distintivos o “propios” del rol como operador de políticas de infancia. El “compromiso” con las tareas que demanda el trabajo; el involucramiento para la atención y la resolución de los casos; el conocimiento de los territorios así como del sistema institucional y la generación de “vínculos” –personales/institucionales-, otorgan una particularidad en la lógica de pensamiento y actuación de estos trabajadores.

La posibilidad de tener un equipo técnico que acompañe en esas intervenciones, este intentar acercar a las familias a lo que pasa en los lugares donde estamos con los pibes y, de alguna manera, estrechar ese vínculo, es el laburo que hoy más nos preocupa. Las intervenciones a veces parece que no estás haciendo nada, pero en realidad te lleva todo el tiempo,

estar viendo, comparando la intervención, viendo qué es lo que vas a hacer y lo que no. En el medio de eso, requerimientos de todos lados. Yo en general dedico mis días a pensar qué es lo que voy a hacer con algunas cuestiones y con intervenciones puntuales, armar cronogramas, actualizar expedientes, porque acá te llama mucha gente por día y siempre están tirando en general información sobre algún expediente y vos eso lo tenés que volcar, te lleva un montón de tiempo (E4).

Estas características, además de representar en cierto punto factor de éxito en “la coherencia” y el procurar continuidad de las estrategias de intervención, son más valoradas que la formación profesional al momento de la contratación y la permanencia en el cargo, por cuanto otorga cierta “identidad” a la creación, concepción y desarrollo de los SPLD. Al mismo tiempo estas características se acompañan de sentimientos contradictorios: se reconoce la importancia y el deseo de involucrarse, vincularse y acercarse a los beneficiarios y sus realidades, al mismo tiempo que se enfrentan al temor, la angustia y la inseguridad que representa su actuación como agentes estatales los territorios. Por el tipo de escenarios en el que llevan a cabo su labor (barrios con diversas problemáticas socioeconómicas, clasificados como “pobres” y “vulnerables”) y el tipo de situaciones que enfrentan (violencia, abuso sexual, drogadicción, amenazas), los profesionales se sienten y han vivido amenazas a su integridad personal. “Muchas veces uno se siente... uno puede decir que es angustia, puede decir que es miedo” (E4). En sus palabras, la atención es un trabajo de “discernimiento continuo”, para identificar lo que es la realidad o lo que es la sensación o el sentimiento personal al que cada situación los enfrenta.

Los “vínculos” son de diversa naturaleza y se establecen en diversos niveles. Los vínculos con los beneficiarios (mencionados en el apartado anterior) y los vínculos institucionales. Éstos a su vez son de dos niveles: internos y externos: a) Al interior de los SLPD se procura un trabajo interdisciplinario e integral de los casos que llegan;

mediante intervenciones profesionales por duplas o subgrupos, en las que la conversación, el diálogo, el intercambio de diversas perspectivas en el análisis y abordaje de las situaciones genere un ambiente de proximidad. Lo vinculante aquí es el compromiso de la acción profesional en la atención de las demandas. b) Externamente, los SLPD emprenden articulaciones interinstitucionales en los territorios con el ánimo de optimizar recursos, romper con la “fragmentación” de la atención y, sobre todo, con el propósito de consolidar la idea de funcionamiento de sistema (tal y como se verá en el siguiente apartado).

Multiespacialidad y multifuncionalidad. La complejidad administrativa para el manejo de los expedientes, sumado a lo intrincado de las demandas conlleva a que los agentes estatales desarrollen ciertas capacidades para desempeñar funciones simultáneas en diversos espacios/tiempo, según las prioridades y las necesidades que se presentan.

En el servicio local vos tenés semanas en que te encargás de 5 casos exclusivamente con todo el personal porque tenés que ir a un hogar, tenés que renovar medida, te están pidiendo una audiencia, porque, no sé, hay una urgencia con otro chico en un módulo familiar porque son 15. Tenés uno conteniendo a la familia, otro peleando con el hospital, otro llevando la audiencia y estás 10 días con los mismos 5 expedientes... (E4).

Las articulaciones como despliegue de recursos institucionales y márgenes de maniobra

En seguida se describen algunas características de las articulaciones entre los actores que forman parte del SLPD de NNyA del municipio estudiado. Asimismo, se discute la forma con la que tanto recursos institucionales como las capacidades de los agentes y su ejercicio constante de interpretación entran en juego para construir un margen de maniobra en el proceso de institucionalización de los Servicios de Protección. A diferencia de los estudios que proponen la importancia de las articulaciones desde la perspectiva

del desarrollo de “gobernanza” y de esquemas de gestión local, en los que gana mayor relevancia el papel de las ONGs (Cravacuore, 2004), aquí nos referiremos a las articulaciones partiendo primero de su importancia hallada en campo como categoría nativa; y segundo, desde el supuesto que las articulaciones permiten ilustrar el modo con el que se imbrican múltiples dimensiones que permiten dar luz sobre el proceso de la institucionalización de los derechos de NNyA a través de los SLPD.

En un sentido amplio, una articulación ocurre a partir de la siguiente secuencia que la constituye: 1) se detecta una necesidad de intervención, 2) se comunican al menos dos actores del SLPD para discutir su corresponsabilidad, que incluye tanto la referencia a criterios del marco legal, como la consideración de los recursos existentes (que va desde la disposición del personal y la disponibilidad de recursos materiales para intervenir desde cada actor), 3) la intervención concreta de los actores ya sea sincrónica o secuencial a través de una situación o programa específico, 4) el seguimiento de los casos y 5) el seguimiento de las opciones de continuidad en la relación entre los actores articulados.

Los tres primeros eventos pueden no ser consecutivos puesto que la detección de necesidades de intervención parte de un marco legal y programático; y ambas quedan supeditadas tanto a la apropiación de los recursos legales e institucionales de los agentes estatales como a la forma de nominar problemáticas en las que habría que intervenir. Se da el caso, que a partir de articulaciones logradas antes de la sanción de la Ley de derechos se trabajen modos de intervenir y articular entre actores que luego del cambio legal requirieron nuevas formas de articulación, o que, a partir de programas específicos, donde se integran diferentes instancias, tuvieron que buscar formas de construir nuevos arreglos. Fue el caso, por ejemplo, del papel de los servicios zonales en el proceso para tomar medidas de abrigo. Antes del cambio legal, éstos se dividían por municipios y se hacían reuniones con los servicios locales de cada

municipio para discutir sobre el diagnóstico de las problemáticas y las posibles articulaciones. Principalmente, antes de la nueva ley, los servicios zonales no sólo buscaban las vacantes para las medidas de abrigo sino también las gestionaban en el Poder Judicial.

A continuación, se presentan desde las voces de los agentes estatales y desde el registro de las articulaciones logradas, las características que se consideran más importantes para los propósitos de este apartado, es decir, identificar a través de las articulaciones el modo con el que se imbrica el carácter intérprete de los agentes estatales con las condiciones laborales y los recursos materiales en la dinámica de operación de las instituciones que integran los SLPD de NNyA.

a. Formas de visibilizar las articulaciones

Las articulaciones se tornaron visibles mediante las voces de los agentes estatales, a través de tres figuras. Primero, las coordinaciones que resultan en la convocatoria a **reuniones masivas**, en donde los diferentes encargados institucionales tienen contacto cara a cara y entablan un intercambio, primero protocolario, siguiendo la directriz de la Ley que promueve una dinámica de trabajo de coordinación; y segundo, vinculante, que implica un proceso de comunicación e intercambio para acordar y poner de por medio los arreglos y los recursos para atender a los NNyA y sus familias en problemáticas específicas.

A un nivel más global, la articulación es con reuniones a veces masivas con gente que tiene cargos, como por ejemplo las escuelas, que son las inspectoras y los equipos de orientación. Y después son individuales con el comisario o la comisaria de la Comisaría de la Mujer, nos hemos reunido ya dos o tres veces, ¿para qué? Para articular, justamente, cuando hay una denuncia, cuando nosotros mandamos hacer denuncia, qué sí, qué no, qué es apropiado, qué no es apropiado, qué es mejor que se le diga desde ahí, llamar nosotros y decir

“Estamos mandando a la gente”. Digamos, esto de conocernos las caras, conocer criterios de cada uno de los dos efectores de admisión para poder articular (E10).

Segundo, los **programas** que, de manera independiente al nivel de gobierno del que se originan (nacional, provincial o municipal), logran articular, muchas veces la intervención de diferentes instancias, mostrando así, un alto grado de permeabilidad a la dinámica barrial de cada territorio. Los programas de los que se reportan “articulaciones fluidas” o al menos, que más distinguen un aprendizaje inter-institucional son, principalmente cuatro:

- **Responsabilidades Compartidas (RC).** Dentro de la Dirección de Protección de Derechos, este programa significa “la puerta” de la municipalidad que ofrece “entrada” a los servicios a los chicos de 16 a 17 años que tengan ya una causa penal y que ya hayan pasado por el circuito del juzgado. La consigna es anunciar de manera directa que RC existe para uso y servicio de los chicos: “Somos municipalidad, somos recurso, nos tenés que usar para todo lo que vos necesites y además queremos conocerte”. A partir de ese ofrecimiento y con la idea de acompañar la “responsabilidad subjetiva” del chico, se analiza la demanda específica de cada chico, de manera personal para articular con la escuela, otros programas, centros culturales, Ministerio de Cultura, Empleo o Deporte, según corresponda.

Algunos vienen con la demanda de “Quiero ir a la escuela”, entonces, articulamos con el programa de Volvé a la Escuela del municipio. Otros dicen “No, yo quiero hacer guitarra”, entonces, centro juvenil o taller de empleo, entonces, nos metemos a circular con Empleo, Deporte, todo lo que tiene que ver con Cultura, ya hicimos todas las reuniones con todos los directivos de todas las áreas para decirles “Este chico, cuando nosotros te llamemos es porque necesita en particular un espacio que se le refuerce, que cuando vaya digan ‘¡Uy! ¡Qué bueno que viniste!’, que se le refuerce su autoestima”,

porque se va a encontrar con un espacio no habitual para él y hay que laburarlo, que cuente con nosotros. Y la verdad que por ahora venimos bien (E14).

- **Envión.** A partir del potencial del programa para reunir a través de las becas un número significativo de beneficiarios, las sedes donde operaba se convirtieron en Centros Juveniles por parte de la Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia, en donde se ofrecen talleres y múltiples beneficios según la trayectoria de cada chico. Aunque sigue operando el programa con su propósito inicial, el espacio sirve para nuclear otras iniciativas y genera una importante articulación por parte de los Centros Juveniles con otras instancias como Deportes, Empleo, Derechos Humanos, Salud, Educación y en general, los servicios locales. Las articulaciones entre los servicios locales con los servicios zonales de Provincia son las únicas, pero “fluidas” articulaciones detonadas por el programa Envión (E4). En la Dirección General de Protección de Derechos Humanos y Desarrollo Familiar, la articulación con Envión fue una de las más reconocidas al resaltar la proximidad que desarrollan los encargados y su capacidad de resolución inmediata de demandas sobre jóvenes,

Pero ya te digo, no tenés que ir más arriba para hablar con la gente de Envión, articulamos en este nivel, cuando yo necesito algo llamo a Envión, los invito hoy, los chicos necesitan algo, vienen acá, se toman unos mates, lo charlamos, lo arreglamos y ya está, no vas más allá. Y Envión tiene una modalidad más, por lo menos acá, de esa manera (E4).

- **Programa de Acogimiento Familiar (PAF).** Este programa surgió para ofrecer una alternativa a la institucionalización de los chicos cuando necesitan una medida de abrigo. Se trata que las familias les den un lugar “diferente”, “exclusivo” y con miras a que la

relación personal pueda ayudar, aunque se busque evitar el apego entre el/la chico/a y la familia. A través de este programa se articulan varios de los servicios locales, los juzgados, los servicios zonales y diferentes ONG's (incluyendo organizaciones de corte religioso), para detectar vacantes cuando se necesita un espacio para medidas de abrigo (E14).

Tercero, mediante la **ilustración** de **casos** concretos que se reconocen como “exitosos” o que permitieron una retroalimentación relevante para aportar el debate de los criterios y aprendizajes institucionales para articulaciones futuras.

Caso “Q”

Se detectó que un chico tenía una situación de violencia en su casa. Como su madre lo golpeaba, salió de su casa a vivir con otra persona, quien levantó “sospechas” de que estuviera en otra situación de riesgo. Su compañero de vivienda era un joven de 18 años, cuyo hermano había estado como víctima en un caso sonado de un docente pedófilo. “Qué pasa que Q. está viviendo con un pibe de 18 años, en el caso del pedófilo involucrado?”. Tanto en la escuela como en el servicio local y los trabajadores de CILSA estaban expectantes, pero sin intervenir. Las articulaciones en este caso se valoran como fallidas, al menos por parte de CILSA porque a final de cuentas, los servicios locales validaron que el chico se cambiara a vivir con la hermana y con el ofrecimiento de una beca; pero hubo una confusión de por medio para que accediera a esto. Él se sentía bien viviendo con su amigo y en una entrevista a su grupo familiar se llegó a percibir que le cuidaban y le tenían afecto, pese a que su amigo daba muestras de violencia. Las trabajadoras de CILSA expresaron respecto a las articulaciones: “la

realidad no sé en qué momento dio un vuelco, un giro, y nosotros nos quedamos viendo... entonces es esto, hasta que el equipo del servicio se desocupa y podemos combinar una reunión y nosotros podemos y la escuela puede... En algunos casos funciona..." (E5).

Caso de diagnóstico en el hospital móvil

Este dispositivo ofrece servicio médico a través de un micro con la particularidad de poder entablar una relación diferente con los beneficiarios y la dinámica del barrio. Se reporta como caso exitoso de articulación cuando una mamá y su hijo llegaron en busca de atención y pese a que ya tenían un diagnóstico en un hospital, se decía que "era muy difícil el laburo con la mamá, que no podía aceptar que hacía falta otro acompañamiento" (E3), pues el chico tenía un tipo de discapacidad. Cuando el médico del hospital móvil revisó al chico y le detectó que el diagnóstico que le habían dado estaba mal hecho, pidió hablar con la mamá. En esa interacción, el médico le plantea otro escenario y la mamá, entonces, se dispuso a pedir ayuda al centro de salud de la zona. Con ello, se inició un nuevo estudio para corroborar el diagnóstico inicial. Es pues, a partir de esta interacción entre la mamá y el médico del hospital móvil que se abre el caso a otras posibilidades de atención, retomando el trabajo en red del servicio local con el centro de salud que tiene un trabajo previo que cuando es necesario "se dispara inmediatamente".

Caso "Pibe baleado"

Se formó una articulación para atender el caso de un joven que fue baleado por una policía en una situación de robo. El caso requirió de una articulación múltiple por cuanto incluía tanto el acompañamiento psicológico a la familia, la localización y autopsia del cuerpo y el proceso judicial de por medio para denunciar el uso excesivo de la fuerza

policial. Para ello se involucró Atención a la Comunidad, personal de Salud, Derechos Humanos del Servicio Local, coordinadores de CILSA y la policía.

Caso “Marcas en la espalda”

Este caso se relató por parte de los trabajadores de la guardia (atención de Dirección de Niñez y Adolescencia de los servicios locales) como un caso emblemático o genérico de atención a abuso infantil. El personal de la escuela llama a la guardia para denunciar que un chico tiene marcas de golpes en la espalda. Ya que presenta el caso, la guardia envía sus coordinadoras para orientar a maestro/as, directivos y trabajadores sociales quienes acompañan al chico al servicio de emergencias médicas. Se le da seguimiento del proceso vía telefónica y de manera paralela, se reporta el caso anticipadamente a la llegada de éstos al hospital y a la Comisaría de la Mujer para que los esperen y los reciban. Mientras tanto, y por anticipado, alguien prepara el expediente para tomar medidas de abrigo. Cuando no se trata de una atención hospitalaria y se requiere que ingrese directamente a un hogar, se buscan vacantes de manera inmediata para no retrasar el proceso (E8). En este caso emblemático, la ruta de atención está más marcada por la cantidad de casos que se han llevado y, por tanto, aunque no haya un protocolo por escrito sí lo hay por la experiencia de actuación con el que las articulaciones tienen su propio “aceite” y fluyen adecuadamente.

b. De la atención artesanal a la construcción de un guión para intervenir y articular

Existe la percepción generalizada que las articulaciones son necesarias para que los SLPD de NNYA cumplan con su propósito. Esta necesidad parte de reconocer algunos límites y obstáculos de la intervención aislada; la conjunción de recursos y las capacidades intrínsecas a la propuesta de

articular de tal manera que las habilidades y conocimientos de unos puedan dar soporte a otros que no lo tienen para intervenir de la manera más profesional posible.

La idea es trabajar sobre esta red, sobre esta posibilidad de vinculaciones y articulaciones que siempre están puestas de manifiesto. Sí, algunos directores que tienen más habilidad, otros que les cuesta un poco más; en general, casi todos los directores participan de las reuniones de red de sus barrios, con lo cual están en contacto con organizaciones, con otras dependencias. [...] Este es un laburo donde uno a veces siente que los compañeros se tientan en pensar que hay que salir a salvar a alguien, pero, claro, salen a salvar a alguien solo. Entonces, ahí es siempre devolverles esto: “Está bien, ¿cuáles son nuestras limitaciones? ¿Hasta dónde llegamos nosotros? Bárbaro. ¿Hay otros que pueden llegar más? Bueno, empecemos a ver quiénes son”. Acá hay muchas áreas con las cuales se trabaja y, nada, intentan capitalizar ese esfuerzo (E3).

Sin embargo, la articulación no sólo implica el reconocimiento de esos límites propios y de las demás instancias sino también el desarrollo de confianza para la colaboración en los criterios y los recursos del otro. Algunos agentes estatales a veces hablan de la necesidad de ser flexibles en cuanto a los criterios de intervención para instancias que cuentan con recursos y están dispuestas a aportarlos para agilizar los tiempos de respuesta. El ejemplo más claro son las organizaciones que todavía operan en un marco asistencialista pero que nuclean recursos de diferentes modos y procuran dar respuestas rápidas.

En el caso de las instituciones de mayor estructura como las escuelas y los hospitales, se presenta una paradoja para las articulaciones. Por una parte, estos son espacios necesarios y relevantes para articular en tanto se puede tener contacto directo con los NNyA y sus familias y observar de manera directa situaciones que no son observables de otra forma. La detección de marcas de abuso, por ejemplo, es una situación recurrente en escuelas como en hospitales

para iniciar intervenciones que deriven en medidas de abrigo. Sin embargo, aunque son instituciones que tienen sus procesos de operación formalizados y tendrían modo de producir protocolos de articulación, no siempre se puede articular como se esperaría porque el mismo aparato llega a ser tan grande y complejo que “se pierde” el contacto directo. Por lo mismo, los servicios zonales indican que la articulación con los hospitales es buena pero sólo en algunos, con quienes no tienen aún acuerdos por escrito y con quienes ha costado definir la corresponsabilidad para los casos en que se tomaron medidas de abrigo. Si bien con las escuelas hay una guía de procedimientos con la que articula con los servicios locales, es una “construcción que va y viene” y hay buena articulación sólo con algunas, aunque “están dadas las condiciones para que las cosas se den bien” (E14).

Más allá de los recursos y las habilidades que estén al alcance para articular e intervenir, se detecta que los agentes oscilan entre la “construcción de un guión” (E3) para intervenir y articular, y el desarrollo de una “artesanía de la atención” en tanto cada situación es única y demanda también considerar sus especificidades (E8). Por tanto, aunque las instituciones con las que se articula tengan disposición y recursos no siempre va a implicar “fluidez” en la articulación para todos los casos. En esta multiplicidad de factores que dan cauce a las formas de articular se añade el recaudo que los trabajadores deben tener por los riesgos que enfrentan en sus diferentes posiciones dentro de los SLPD de NNyA: “Todos aman a los niños y todos hacen todo lo posible por los niños, todo súper rápido lo van a hacer por los niños, pero la verdad es que todos se cuidan el culo, esa es la cruel verdad” (E13).

c. El desafío de tejer con “los hilos invisibles” de cada barrio y madurar articulaciones

Además de las articulaciones que se buscan entre las instituciones de los SLPD de NNyA, se parte del reconocimiento que existen actores no estatales que operan bajo otras lógicas y recursos que deberían potenciarse. Se reconoce la consigna también de articular con estos actores del barrio y de redes no detectadas institucionalmente,

Estamos convencidos y yo soy un convencido total de que la gente tiene sus recursos, o sea, tiene recursos, tiene redes, tiene formas de solucionar la situación. Y nosotros no las entendemos, nosotros quedamos afuera, nosotros no terminamos de comprender la cultura barrial que tienen, entonces, nuestro desafío es entender esa lógica, verla, ver esos hilos invisibles que están, visualizarlos y ver qué podemos tejer con ellos (E10).

Los actores estatales, consideran imprescindible, entonces, como parte del propósito de articular, tener una relación de proximidad y escucha atenta hacia los territorios y la lógica barrial. En la metáfora de “ver los hilos invisibles” y “tejer con ellos” se resume el carácter interpretativo de los agentes para intervenir y articular en sus múltiples formas. Adicionalmente, permite reconocer la intención de comprensión y respeto hacia lo que previamente se ha construido, no sin desconocer la necesidad de errar y de aprender sobre lo hecho para madurar las formas de articular e intervenir.

Reflexiones finales

A partir de lo presentado y discutido en este documento es posible identificar la paradoja que viven los procesos de la institucionalización de derechos de NNyA. Mientras se promueve que el Estado construya dispositivos de atención

y mecanismos que impulsen la protección de la infancia y la garantía de sus derechos, por otra parte, no se crea la plataforma laboral propicia para que los trabajadores del Estado tengan las condiciones de protección básicas en el desempeño de sus tareas y puedan tener estabilidad y permanencia en sus espacios laborales para resguardar la permanencia también de los grupos técnicos y operativos de trabajo. Adicionalmente, se procura que los encargados de los SLPD tengan un perfil en el que más que importar su formación profesional, tengan la capacidad de entablar vínculos de proximidad y comprensión con la dinámica territorial; que tengan la experiencia de lidiar con la gestión de los recursos existentes y el carácter emergente de las situaciones por las que amerita intervenir.

Como se discutió antes, en esta tensión, los agentes estatales logran crear “espacios de maniobra” que sortean las limitantes tanto de los recursos institucionales como de las especificidades de las situaciones problemáticas por las que se interviene. Estos espacios de maniobra parten del carácter interpretativo de los agentes y permiten darle dinamismo y cierta funcionalidad a las características de heterogeneidad y multiplicidad inherentes al aparato estatal de protección. Sin embargo, la precariedad laboral y los cambios institucionales que se derivan de coyunturas ajenas a la prioridad de promover la protección y garantía de derechos de la niñez, son una constante que tensa y distrae de manera considerable el potencial de los trabajadores de los SLPD y los procesos mismos de institucionalización de derechos de la niñez.

En esta serie de tensiones, la búsqueda de proximidad y la apelación al compromiso de los trabajadores para construir vínculos, es una característica que sobresale en la especificidad de los procesos de institucionalización. Si bien persiste la tendencia a resolver a través de los núcleos familiares las diversas problemáticas en las que se vulneran los derechos de la niñez, la intención expresa de los agentes estatales de mantenerse cerca de las personas a través de

vínculos concretos, de comprender e interpretar la dinámica barrial y de respetar relaciones previas a la intervención estatal, denota una resistencia a individualizar y minimizar el carácter colectivo y relacional que puede fluir en la construcción de la relación estatal con los beneficiarios de programas.

Lejos de concebir a los beneficiarios (en este caso las familias, lo/as niño/as, adolescentes y jóvenes) como objetos pasivos de intervención, en el tamiz con el que se interpretan las situaciones, se detecta una búsqueda de construir relaciones con los beneficiarios considerando su carácter de sujetos que son activos en la resolución de sus propias problemáticas y que tienen recursos y lógicas propias en el contexto de la construcción colectiva barrial.

Los consejos locales de protección de derechos

Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia

SANDRA FRANCO PATIÑO, MARINA MEDAN, CAROLINA GARCÍA CEJUDO,
FLORENCIA PAZ LANDEIRA Y VALERIA LLOBET

Introducción

Desde inicios del nuevo siglo, el denominado “enfoque de derechos” (Abramovich, 2006) ha informado el desarrollo e institucionalización de políticas públicas que exceden el ámbito tradicional de protección de derechos humanos, para incluir políticas sociales y la propia estructura institucional del Estado (Giménez y Valente, 2010; PNUD, 2000).¹

La participación ciudadana alude, en términos amplios, a la incorporación de la ciudadanía en los procesos de política pública e implica modalidades de intervención más directas que aquellas previstas por los mecanismos representativos (Rofman y Foglia, 2015). A su vez, ha sido conceptualizada como uno de los requisitos sustantivos para

¹ Acorde con el enfoque del PNUD, este informe muestra la articulación existente entre desarrollo humano y derechos humanos a fin de destacar las convergencias conceptuales y de acción entre estos. En sus palabras, mientras los derechos humanos otorgan valor a las prioridades de desarrollo, al poner en el centro las titularidades de las personas como objeto del desarrollo, el desarrollo humano centra su atención en el contexto socio económico que hace posible avanzar en el logro y el cumplimiento de derechos (PNUD, 2000, 16).

tal institucionalización, en especial en materia de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA). De hecho, las apelaciones a la participación vienen siendo centrales en las discusiones sobre desarrollo (en el ámbito angloparlante) y políticas sociales (en el caso argentino) desde la década de 1990. Particularmente, los discursos sobre las reformas del Estado en los contextos de mercantilización, globalización económica, ajuste fiscal y político, pusieron como eje central la idea de la “buena gobernanza” entendida como un nivel superior de la democracia, que va más allá de ser un instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad.

Desde esta perspectiva, consideramos que para comprender los procesos de control democrático no electoral que viven los sistemas políticos actuales y las dinámicas de transformación institucional para la garantía de derechos, es necesario analizar las prácticas institucionales (Bourdieu, 1977), los discursos institucionalizados (Fraser, 1989) así como los procesos de apropiación o vernaculización de los derechos humanos (Engle Merry, 2003), en los que la organización y la participación social juegan un papel protagónico.

En tal sentido, este artículo intenta aportar a los debates sobre el papel de los órganos de participación en la institucionalización del enfoque de derechos de la infancia, la re-configuración de los espacios estatales y las prácticas de intervención que llevan a cabo los agentes públicos para el bienestar de la infancia. Situadas en los análisis feministas sobre el papel del Estado, entendemos que la institucionalización de los derechos de la infancia es un proceso debatido y negociado que implica luchas por la interpretación de necesidades (Fraser, 1989) y en el que convergen los intereses y visiones de los actores involucrados (Schuch y Fonseca, 2009; Vianna, 2002).

Por tanto, se explora aquí el papel que han cumplido en tales procesos los Consejos Locales (CL) de Promoción y Protección de NNyA² como órganos de participación en el plano local. El supuesto que fundamenta el análisis es que la pretendida democratización de las políticas sociales mediante la institucionalización de los derechos humanos y la centralidad de la participación ciudadana, promovidas a partir de los años noventa, no constituyen un proceso lineal. Antes bien, se trata de un complejo juego de interrelaciones de poder entre diversos actores sociales y agentes estatales en los que se expresan diversos objetivos e intereses que pueden o no corresponderse al interés de fortalecer la acción pública mediante el involucramiento de la población en la gestión del desarrollo.

Al respecto, Cornwall (2002:3) plantea la importancia de situar en tiempo y espacio los contextos en los cuales toma lugar la participación, para distinguir socio históricamente los diversos escenarios y objetivos que tienen lugar en ellos. Se trata, para la autora, de ponderar en qué medida la participación tiene como finalidad sostener la construcción de hegemonía por parte de grupos gobernantes y/o hasta qué punto favorece la agencia ciudadana y el “empoderamiento” de los que no tienen voz. Los aportes del género en el desarrollo (Cornwall, 2000; Kabeer, 2006) han mostrado los conflictos de la participación de actores minoritarios en los escenarios estatales, y cuánto esto ha contribuido o no, a la modificación de las desigualdades de poder.

Si bien abrevamos de estos debates, queremos colocar un argumento más matizado respecto del papel de la participación social en la institucionalización de los derechos humanos en general, y de los/as niños/as en particular, en el contexto latinoamericano. Para entender el papel que han

² Estos Consejos son parte del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los/as Niños/as de la Provincia de Buenos Aires, contemplado en los artículos 14 y 15 de la Ley Provincial 13.298 del 2005.

tenido los CL como instancias participativas en la institucionalización de los derechos de la infancia en el nivel local, nos parece necesario analizar los contextos de producción de las prácticas de participación: qué sucede en estos espacios, quién toma parte de ellos, sobre qué bases, con qué recursos, cómo se negocian los sentidos e intereses políticos para la garantía de derechos de la infancia entre los agentes estatales de los distintos niveles (nacionales, provinciales, municipales) y los demás actores locales no gubernamentales. Concretamente, indagamos qué lugar tienen los CL en la institucionalización de los Sistemas de Protección y Promoción de Derechos en el nivel municipal y su capacidad para hacer visibles o legítimos los arreglos, las tensiones y las disputas entre los diferentes actores en torno a los cambios legales y de orientación que introducen las políticas de infancia. Además, se procura contribuir a la literatura sobre la gestión local, en tanto se concentra en los CL como escenarios de debate y disputa entre distintas concepciones sobre la protección de derechos, y entre maneras de concebir la función y competencia del Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales y de las organizaciones de la sociedad civil. En particular respecto de la literatura que analiza el papel de este tipo de instancias, nos preguntamos si las misiones teóricamente esperadas de veeduría y contralor resultan sustantivas para la institucionalización de un marco de derechos, o pueden darse formas *ad hoc* que contribuyan a este fin.

Metodológicamente se analizaron los procesos de conformación y las dinámicas de los Consejos Locales de siete municipios de la región metropolitana norte de la Provincia de Buenos Aires a partir del análisis de documentos normativos e institucionales y de la observación-participante en los Encuentros Regionales de Consejos Locales durante 2017 y 2018. A su vez, entre 2013 y 2018, participamos de forma sistemática de las instancias de uno de estos Consejos

Locales³. Consideramos que la participación activa en el CL como representantes del ámbito académico resultaba altamente significativa por cuanto, además de acercarnos a la realidad de estos espacios de deliberación política, contribuimos a estimular la *reflexividad* de su quehacer: ordenar y sistematizar información, repensar los discursos y las prácticas que tienen lugar en este escenario, retroalimentar las discusiones y fortalecer los aprendizajes institucionales.⁴ Igualmente, *apoyamos la institucionalización* del paradigma de derechos al tomar parte de sus preocupaciones y co-construir con ellos las interpretaciones respecto al gobierno de la infancia. Concretamente, indagamos qué lugar tienen los CL en la institucionalización de los Sistemas de Protección y Promoción de Derechos (SPPD) en el nivel municipal y su capacidad para hacer visibles o legítimos los arreglos, las tensiones y las disputas entre los diferentes actores en torno a los cambios legales y de orientación que introducen las políticas de infancia.

Con estos propósitos, el documento se estructura de la siguiente manera. Se parte de un breve estado de la cuestión en relación con los procesos de descentralización y la promoción de la participación en el campo de los derechos de la infancia, contexto central para situar la institucionalización de los CL. Posteriormente se describen el entramado institucional y normativo en que se inscriben los CL y analizaremos los procesos conformación de éstos en los municipios abordados, como también la creación de encuentros y redes entre CL. Luego, focalizaremos en el CL en el que se ha sostenido un trabajo intensivo y prolongado para indagar

³ El registro de las actas en la reunión plenaria y en las comisiones del CL en estos períodos, las notas de campo producidas mediante observación participante, sumado a las entrevistas y conversaciones con funcionarios municipales, agentes judiciales y representantes de OSC fueron los insumos para la construcción de los datos que aquí se presentan.

⁴ Participamos en la elaboración de documentos, presentaciones y reflexiones analíticas que quedaron como insumos del CL, como también de informes y relatorías a partir de los Encuentros Regionales.

en sus principales características como espacios de gestión institucional territorial en el marco de las acciones para conformar los SPPD en dos aspectos: respecto a su naturaleza y dinámica como instancia de participación (actores que lo integran, funciones, modo de conducción y el tipo de participación generada) y como escenario de negociación y circulación de sentidos sobre derechos y bienestar de la infancia. Con base en estos hallazgos, el último apartado discute el carácter de la participación ciudadana como estrategia de institucionalización y de territorialización de derechos de la infancia. Se trata de evidenciar cómo, más allá de lo descrito por la literatura, la institucionalización de los derechos está atravesada por una heterogeneidad de interpretaciones y de sentidos sobre el bienestar de NNyA, así como por una serie de tensiones, conflictos y acuerdos respecto al papel del Estado, de las instituciones y de las OSC que es necesario considerar.

Descentralización y participación en las políticas sociales y en el campo de la protección de la infancia

Aun cuando las experiencias de interacción entre agentes estatales y no estatales en el marco de los procesos de política pública abarca distintos niveles de gobierno, asumen una especial relevancia en los ámbitos locales. En este sentido, el análisis de los consejos y las mesas de política social ha considerado la perspectiva de intervención en el conflicto social (Golbert, 2004), la imbricación de los actores locales en la descentralización del diseño y la gestión de las políticas sociales, la renovación de redes de organizaciones de la sociedad civil (Forni, Castronuovo y Nardone, 2013), y las modalidades de influencia que éstas desarrollan para incidir en las políticas públicas (González y Villar, 2003: 351). En particular, a partir de la transferencia de responsabilidades a los municipios en el marco de la descentralización

impulsada en los noventa, varios estudios han señalado la importancia del despliegue de estrategias de legitimación por parte de los actores municipales (Cormick, 1997; Chiara, 1999; Andrenacci, 2002; Camminoti, 2007). En este contexto, adquieren centralidad las interacciones entre múltiples actores locales, tanto estatales como de la sociedad civil y las instituciones provinciales descentralizadas “en territorio”, en particular a partir del fortalecimiento de los canales de participación (Carmona, 2003), mayoritariamente en relación con debates sobre la gestión local y sus elementos político-institucionales.

Los procesos relativos a la descentralización y la participación han sido analizados en el marco de debates más amplios en torno a la reestructuración estatal. En esta clave, Landau (2008) los ha identificado como relativos a una “nueva racionalidad política” caracterizada por una gestión de gobierno más eficaz, eficiente, moderna y transparente. Por su parte, Rofman (2007) señala que la creciente importancia que han asumido desde la década de 1990 la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales y la inclusión de modalidades participativas en el diseño y la gestión de programas sociales puede ser comprendido en el marco de procesos de deuniversalización y diversificación de la intervención social del Estado. La gestión local y participativa, en este sentido, se pensó como instrumento para ampliar la democracia, más allá de los mecanismos representativos; asegurar mayor transparencia y eficacia de la política pública; y fortalecer la relación Estado-sociedad en el territorio y, en última instancia, la propia articulación interna de la sociedad local. A su vez, en estas iniciativas la proximidad espacial cobra relevancia central en lo que refiere a generar escenarios territoriales de articulación. En referencia a la relación entre la descentralización y el

territorio como marco de acción, se asume que la eficacia de las estrategias sociales está ligada a la cercanía entre los espacios institucionales y sus destinatarios⁵.

Entrados los años 2000, la recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y del protagonismo estatal en las políticas sociales no supuso una retracción de este modelo de articulación con actores no estatales. Por el contrario, éste continuó expandiéndose, en particular en aquellos campos de intervención en los que la institucionalidad estatal de nivel subnacional tiene mayor protagonismo, pero dando lugar a un modelo más público e institucionalizado de relación entre sociedad civil y Estado (Rofman y Foglia, 2015). En el mismo sentido, se continuó la pauta territorial que caracteriza a las instancias participativas desde la década anterior, pero reinscripta en una rejerarquización del gobierno federal como también en una expansión y complejización de la agenda municipal. A su vez, es necesario señalar que en esta etapa las políticas sociales fueron reorientadas hacia un enfoque de derechos, proceso en el que inscribimos a la creación de los Consejos Locales de Protección de Derechos de NNyA en particular y a las políticas de infancia en general. En relación a esta reconceptualización de las políticas sociales, importa recuperar el señalamiento de Cunill-Grau (2014) respecto de la intersectorialidad y la integralidad como algunos de sus aspectos centrales. El encuadre de las políticas sociales en el paradigma de los derechos humanos permite desestabilizar la oposición dicotómica entre políticas universalistas verticales y las focalizadas y participativas.

Por otro lado, a la luz de la trayectoria acumulada de estas formas de participación ciudadana en Argentina, variados estudios han complejizado la relación ente Estado y organizaciones sociales en los procesos de políticas y acción pública, problematizando aquellos análisis que se sustentan en la presunta exterioridad (Clemente, 2011;

⁵ Para una discusión sobre este aspecto, ver capítulo 8 de este libro.

Manzano, 2004; Rofman, 2014; Vommaro y Quirós, 2011). En ese sentido, la participación ciudadana aparece también como un foco relevante para aportar a la literatura que problematiza la matriz dualista que supone una oposición entre el Estado y la Sociedad, porque no permite “considerar las mediaciones que existen entre estos ámbitos y los modos en que las mismas configuran el funcionamiento corriente de las instituciones políticas” (Perelmiter, 2012: 452). En lugar de pensar a la participación ciudadana como una forma de “incidencia” –lo cual supondría una autonomía de las instancias de la sociedad civil respecto del Estado– el carácter de las relaciones entre agentes estatales y no estatales y los modos en que se borronean y/o producen las fronteras entre éstos antes de ser una evidencia es un aspecto a problematizar.

Si bien estas líneas de investigación han tenido gran desarrollo, han dialogado poco con los estudios de políticas de infancia. De hecho, las discusiones sobre la participación social se han concentrado en las posibilidades de participación directa de niños y niñas. Son la excepción algunos estudios que han puesto su énfasis en el papel que las organizaciones sociales y comunitarias cumplen en la conformación y consolidación de una nueva forma de gestión de la protección de la infancia (Couto, Foglia y Rofman, 2016; Manes, s.f.) o bien en la gestión de los cuidados de niños y niñas (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Una suerte de supuesto compartido respecto de la “bondad intrínseca” de la participación en las instancias de debate e implementación de políticas de protección de derechos de la infancia puede haber obturado ese debate. Adicionalmente, la atención a la infancia y la protección de sus derechos es un terreno históricamente compartido entre sociedad civil y Estado (Zapiola, 2006; Ramacciotti, 2012), y este hecho se visualiza tanto en las formas de implementación de políticas para la infancia como en la propia legislación internacional de derechos de niños/niñas y adolescentes. En especial, la Convención de Dere-

chos de Niños/as (CDN) coloca a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como garantes del efectivo cumplimiento de la normativa, por ejemplo, mediante la elaboración de informes periódicos paralelos, y su participación en organismos multiactorales (como los CL) cuya función, a priori, sería la transversalización del enfoque de derechos de los/as niños/as en la política pública.

Ahora bien, en la década de 1990 en el marco de la denominada retirada del Estado y la tercerización de la protección social, la forma en que se concretó la participación, descentralización y desconcentración demandada por los organismos internacionales se tradujo en procesos de insularización, aislamiento y una cuasi privatización de servicios mediante el recurso a las OSC. No obstante, las organizaciones vinculadas con los derechos de los/as niños/as no fueron objeto de acusaciones sobre el denominado “retiro del Estado” del cumplimiento de su papel como garante del bienestar económico y social, al posicionarse muchas de ellas críticamente frente a las reformas neoliberales.

En efecto, es plausible que el activismo de organismos de derechos humanos en torno a los derechos de NNyA, así como el signo ideológico progresista de las principales organizaciones motorizadoras (Abuelas de Plaza de Mayo, la Marcha de los Chicos del Pueblo, el Hogar Pelota de Trapo, etc.) de alguna manera hayan excluido a estas instancias (OSC) de la crítica ideológica de la que fueron objeto los mecanismos participativos y descentralizados como elementos constitutivos de la retórica neoconservadora. En tal sentido, la participación e incidencia de las organizaciones sociales en materia de infancia ha trascendido y antecedido largamente a los mecanismos de participación previstos en la Ley de Protección Provincial sancionada en 2005.

Los movimientos sociales y las iniciativas multiactorales colocaron su propia agenda de demandas y se posicionaron como interlocutores críticos del Estado durante la descentralización y el desmantelamiento de las políticas de bienestar social instauradas en los noventa. En particular,

la articulación entre procesos participativos y derechos de niños/as tuvo su ápice al finalizar la mentada década, cuando se promovió el proyecto de creación de un "Ingreso Ciudadano para la Infancia",⁶ antecedente de la participación de las organizaciones sociales argentinas en la Mesa Social convocada en 2003 para la gestión de la protección social (en particular, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). De hecho, para muchos activistas devenidos funcionarios de protección de derechos de la niñez, la Asignación Universal por Hijo⁷ fue heredera de aquella iniciativa social, y su propia inscripción en el estado nacional, provincial y municipal tuvo que ver con la institucionalización de su participación social previa en los movimientos sociales (Perelmiter, 2016). Por lo mismo, sus trayectorias precedentes en la sociedad civil y en las organizaciones eclesiales de base les han dado a los funcionarios de las áreas sociales, con quienes hemos interactuado en nuestra investigación, una suerte de "doble pertenencia" y una valoración positiva de la sociedad civil y en general los actores no estatales.

6 En el año 2000, la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) presentó un documento con propuestas puntuales para enfrentar la crisis. En este documento se planteó como uno de los ejes centrales que se garantice el derecho a un "ingreso básico de ciudadanía". Luego de una amplia movilización para legitimar y generar consensos sobre la propuesta, se convocó a la "Marcha Grande por el Trabajo", en la que caravanas desde diferentes regiones de la Argentina confluyeron en un acto masivo en Capital Federal en apoyo al proyecto. Durante ésta, se recolectaron firmas de adhesión que se entregaron al Poder Ejecutivo a través de una "Consulta Popular", buscando constituir, asimismo, un mecanismo institucional para que la ciudadanía pida el dictado de leyes. Aunque fue numerosa la cantidad de firmas recolectadas, no fue sino hasta la conformación de la Asamblea por la Consulta Popular, en julio del 2001, integrada por representantes de organizaciones sociales (de pequeños y medianos productores, la CTA, la Federación Agraria Argentina y Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, entre otras), que se logró que se reconociera la legalidad de otra "Consulta Popular". Con la consigna "Ningún hogar pobre en la Argentina", se registraron 3 millones de respuestas ciudadanas afirmativas ("sí") a la implementación de un seguro de empleo y formación, además del ingreso universal para niños y ancianos (Barbeito y Lo Vuolo, 2002: 205-208).

7 La AUH fue implementada en 2009.

Institucionalidad y conformación de los consejos locales

En este apartado se describen por un lado, el entramado normativo-institucional en que se inscriben los CL y, por el otro, las variadas trayectorias de conformación del CL en los municipios analizados, en relación al proceso más amplio de institucionalización del Sistema de Protección y Promoción de los derechos de la infancia en el ámbito local.

Los CL como organismos que conforman el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de NNyA (SPPD)⁸ en el ámbito local fueron creados por la Ley N° 13.298 de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 2005⁹. A su vez, se inscriben en lo establecido en el artículo 4° de la Ley Nacional 26.061 referido a la “Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia”. De acuerdo a la norma provincial, la función de estos Consejos consiste en la elaboración de un plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de niños/as y adolescentes. Sin embargo, la normativa provincial deja la decisión de la adhesión al sistema al nivel local de gobierno. La política provincial insta a los municipios a promover la desconcentración de las acciones en el ámbito municipal con la participación activa de los actores locales vinculados a este campo: representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades y de colegios profesionales.

⁸ Para un análisis del Sistema de Protección y Promoción de los derechos a nivel nacional ver capítulo 1 en este libro.

⁹ Entre 2008 y 2018, se crearon 45 Consejos Locales, de acuerdo a relevamientos producidos por los propios CL, en tanto no hay datos oficiales accesibles al respecto.

Sin embargo, la constitución de este tipo de espacios, según las particularidades de los contextos, parte de diferentes procesos de participación previos que se intersectan con tradiciones y modos de atención dotados de significados particulares, según los actores y sus interpretaciones sobre la población con la que intervienen. En este sentido, los CL pueden considerarse un espacio regularizado¹⁰ cuya finalidad ha sido, por un lado, proveer la “nueva mirada” de los derechos de la infancia, acorde con los principios y fundamentos promovidos por la institucionalización del paradigma de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) a través de la mentada ley. Por otro lado, han procurado fortalecer los procesos de territorialización y desconcentración de la atención de situaciones de vulneración de derechos en el ámbito local, mediante la participación abierta de diversas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

De los municipios relevados, el Consejo Local había sido conformado en seis de ellos, mientras que en el séptimo se encontraban trabajando en una “Mesa de Niñez” autoconvocada, en la que están elaborando el armado de un mapeo y estado de situación de la niñez en el territorio y en demandar al municipio el compromiso con la problemática y el impulso de la conformación del Consejo Local. En lo que refiere a la dimensión normativa e institucional, en los otros seis casos referidos, la conformación de los CL fue antecedida por la firma del convenio de adhesión municipal a la normativa provincial de infancia y por un decreto y/o ordenanza municipal de creación formal del CL.

¹⁰ Cornwall (2002: 23) plantea la necesidad de identificar las clases de espacios de participación para entender su relación con la ciudadanía y con la naturaleza de la participación pública en los asuntos de gobierno. Una de estas clases refiere a los espacios regularizados por instituciones intermedias en los que los ciudadanos participan en el establecimiento de prioridades y de formación de políticas; a diferencia de los espacios de formación fugaz creados por los ciudadanos en demandas o acciones que pueden no tener durabilidad en el tiempo, pero que interpelan los asuntos del desarrollo.

Tal como se señalaba, la conformación de los CL en cada municipio ha respondido a singularidades de los contextos, procesos participativos previos y aspectos de la dinámica institucional y política de los gobiernos locales. Sin embargo, en términos analíticos podemos distinguir dos trayectorias típicas. Por un lado, la conformación de mesas o foros de niñez en el territorio, de carácter autoconvocado por organizaciones sociales relacionadas a los derechos de NNyA que demandan al municipio la firma de convenio de adhesión a la Ley 13.298 y la creación institucional del Consejo Local. En estos casos, el CL entonces se sustenta sobre dicha experiencia organizativa previa y de hecho, las organizaciones sociales continúan teniendo una presencia protagónica. En este sentido, en este tipo de trayectorias, las OSC son responsables no solo de la creación del CL, sino que participan de la conformación de todo el SPPD a nivel local y de la institucionalización del enfoque de derechos. Por otro lado, identificamos casos en los que ha sido el propio municipio quien ha impulsado el convenio de adhesión, la creación del SPPD y de los CL en particular para luego convocar a organizaciones y otros agentes estatales y no estatales relacionados a la infancia. De acuerdo a lo indagado, esta decisión ejecutiva suele vincularse a la intención de distinguirse de las lógicas y prácticas de intervención relativas a la infancia de las gestiones locales precedentes, asumiendo a los derechos de los NNyA como política prioritaria en la agenda municipal. En estos casos, la presencia de áreas municipales en los espacios del CL es sustantiva. De todos modos, cabe señalar que más allá de las trayectorias singulares de conformación de los CL, la coordinación de éste por parte del Ejecutivo municipal es valorada por los distintos actores en tanto contribuye a la sustentabilidad del espacio.

Por otra parte, en términos generales, si consideramos el proceso de conformación institucional del CL en forma más amplia, éste abarca no solamente la ordenanza municipal que le da creación, sino también el proceso de creación

del reglamento interno en el que se designan autoridades y se establecen las instancias de trabajo, la periodicidad de los encuentros y los actores que integrarán el CL. Este proceso de producción institucional y burocrática del CL es sucedido por el trabajo de creación de acciones conjuntas y de construcción de consensos, lenguajes comunes y protocolos de diversos grados de formalidad que informarán las intervenciones no solo del CL, sino también de las instituciones que lo integran. Desde los propios CL han distinguido cuatro tipos de acciones: 1) De capacitación, consistentes en talleres, jornadas o campañas sobre los derechos de NNyA y el SPPD; 2) De monitoreo, referidas a la elaboración de mapas de actores y “recursoeros”, al relevamiento de la situación institucional de los hogares convivenciales, de programas municipales y provinciales en el distrito, seguimiento de las actuaciones de los Servicios Locales, diagnósticos anuales acerca de las principales problemáticas relativas a la situación de la infancia en el municipio; 3) De denuncia, consistentes en pronunciamientos, denuncias o pedidos de informe frente algún emergente relacionado a los derechos de NNyA; 4) De visibilidad del propio CL, a través de encuentros, festivales, folletería y páginas web o redes sociales. Es posible identificar estos procesos con lo que normativamente aparece como el Plan de Acción Territorial. En otro plano, esto es simultáneo a la consolidación política del CL y de producción de legitimidad de éste en su conjunto como también entre los actores que lo conforman. Profundizaremos en estos aspectos en los próximos apartados a partir de la participación sistemática y prolongada en uno de los CL.

En los últimos años, los CL de distintos municipios han comenzado a reunirse en instancias regionales y provinciales, no previstos por la normativa, hasta dar lugar a la creación de la Red de Consejos Locales de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, integrada por 20 CL hasta el 2018. Estos Encuentros, que se continúan realizando, tienen como fin intercambiar experiencias de

institucionalidad entre CL, como también estrategias de funcionamiento e intervención. Entre sus objetivos específicos se proponen: generar espacios para NNyA dentro de los Consejos; pensar acciones a nivel provincial y actuar coordinadamente ante situaciones de coyuntura que atañan a los derechos de la infancia; debatir sobre los recursos y la necesidad de que los Sistemas de Promoción y Protección cuenten con un financiamiento propio; demandar la constitución de Servicios Locales con profesionales con experiencia, remuneraciones acorde, cantidad suficiente en relación a la población y a sus necesidades; promover la capacitación continua de trabajadores de políticas de infancia.

Carácter, dinámica y construcción de sentidos al interior de los consejos locales

En este apartado, focalizaremos en la experiencia de participación en uno de los Consejos Locales, a los fines de dimensionar la naturaleza participativa de esta instancia según los actores involucrados, cómo y en qué escenario se despliega el ejercicio participativo y la forma en que la construcción de estrategias, tácticas y alianzas políticas que allí se gestionan, transforman los modos de intervención y de gestión de los derechos de la infancia.

Tal como se presentaba en el apartado anterior, el municipio en cuestión creó el CL, mediante un decreto y ordenanza municipal, en los que se estableció las organizaciones que conformarán el CL,¹¹ así como los criterios y los

¹¹ En el Art. 1 del decreto de creación del Consejo Local se establece que estará conformado por los representantes de las instancias de gobierno local (Intendente Municipal, Concejo Deliberante, las Secretarías de educación, desarrollo social, salud); actores del poder judicial (representante del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, del Fuero de Familia y del Ministerio Público); representantes de los Servicios Zonales de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes; de las Organizaciones Sociales de la Comunidad con sedes o funcionamiento en el ámbito territorial; Representantes de

mecanismos por los cuales se puede obtener representación institucional y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El resultado es un órgano colegiado de representantes de instancias estatales y organizaciones sociales que trabajan con la niñez en el territorio.

Este CL es así un espacio regularizado, dado que tiene una periodicidad mensual de sesiones de la plenaria, que se realizan en las instalaciones del municipio y son presididas por el Director de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar del gobierno local. A partir de 2016 se incorporó una secretaría técnica al CL, que comenzó a sistematizar las actas mensuales. Asimismo, se fue incorporando un orden de día que se circula entre los habituales asistentes algunos días antes de la reunión en el que se puntúan los temas a tratar cuya definición puede surgir de lo acordado en la reunión anterior, temas emergentes relativos a la acción institucional o casos de interés para el conjunto de los actores. Este orden del día es flexible y puede alterarse según los hechos cotidianos (presencia de un nuevo representante, sucesos recientes). Estas plenarias mensuales tienen una duración de dos horas y tienen fechas y horarios regulares.

Hacia mediados de 2014, para darle más dinamismo y especificidad a las tareas del CL se crearon dos comisiones de trabajo¹²: “de Familia” y de “Responsabilidad Penal Juvenil” (RPJ), que luego cambió su nombre a “Adolescencia”. La primera procura resolver problemas derivados de

Universidades; de Colegios Profesionales; de los/as niños/as, adolescentes y familias a quienes se les brindará apoyo técnico; de las Instituciones Gubernamentales Provinciales y Nacionales con implementación de acciones dirigidas a niñas, niños y/o adolescentes dentro del territorio y representantes de Instituciones religiosas con reconocimiento del Ministerio de Culto.

¹² Conformadas según el interés de los representantes de las áreas del sistema, funcionan con una periodicidad mensual, aunque con mayor flexibilidad que las reuniones de la plenaria. Además de una gran apertura de la agenda temática y de posibilitar la vinculación de actores relevantes en el campo de trabajo, han sido una forma organizativa estratégica para establecer puntos de acuerdo respecto a las interpretaciones sobre los temas de intervención y demarcar propuestas de acción sobre los distintos problemas locales.

las medidas de protección excepcional de derechos y los procesos de adopción, y es liderada generalmente por la magistrada a cargo del juzgado de Familia que suele participar. Las reuniones de la comisión de “Adolescencia” son coordinadas en gran medida por una de las autoridades del área de protección y promoción, aunque las autoridades del Centro Sociocomunitario de RPJ, dispositivo abocado a implementar las medidas alternativas a la privación de la libertad impuestas a adolescentes infractores, juegan un rol protagónico. En parte, ello se debe a la legitimidad y trayectoria de la coordinadora, quien tiene gran ascendiente entre los actores locales y constituye una suerte de “puente” entre el Ejecutivo y el fuero de menores. A su vez, en 2017 se creó la comisión de “Infancia”, coordinada por la Directora de Primera Infancia del municipio y que aborda temas vinculados las prácticas de crianza, a problemática del maltrato infantil, medidas de protección de derechos, como también vacantes y acceso al nivel inicial y a los Centros de Desarrollo Infantil.

Entre los participantes del Consejo, se encuentran otras áreas del gobierno municipal (Dirección de Salud Mental, de Primera Infancia, de Políticas Juveniles; Programa Autovalimiento Joven y Responsabilidades Compartidas), del gobierno Provincial (Inspección de Psicología y Equipos Interdisciplinarios de Primera Infancia de la Dirección General de Cultura y Educación; Centro Sociocomunitario de Responsabilidad Penal Juvenil), del gobierno nacional (Centro de Promoción de Derechos de la SENAF), del Poder Judicial (Fuero de Familia y Responsabilidad Penal Juvenil), hogares convivenciales¹³, el Obispado, organizaciones profesionales (trabajo social y psicología) y equipos de investigación y extensión universitaria. El CL se ha

¹³ Para el caso de los hogares convivenciales, optaron por conformar una Red de Hogares que se reúne mensualmente, coordinada por la Dirección de Protección de Derechos de NNyA del municipio, y que designa un representante para asistir a la asamblea del Consejo Local.

logrado instalar como legítimo escenario de encuentro y debates, en gran parte en función de los actores que participan del mismo. La más alta participación es del área ejecutiva municipal de protección y promoción de derechos de la infancia, lo que facilita la toma de decisiones. La conducción del ejecutivo local privilegia una lógica de gestión que apunta a desplegar acciones concretas, un interés por que el CL supere “el puro asambleísmo o el ser una organización burocratizada” y pueda constituirse en una instancia resolutoria. Respecto de la sociedad civil, la participación se limita a los hogares convivenciales que alojan a niños/as y adolescentes con medidas de abrigo, directamente implicados en la gestión del SPPD. Su participación es muy activa por cuanto sus problemáticas (recursos, vacantes, gestión de adopciones y abrigo) constituyen algunos de los temas más recurrentes en las reuniones, y son validados como urgentes por todos los participantes. Los demás actores participantes cobran relevancia a partir de su contribución a la resolución de problemas, lo que a su vez termina sedimentando en redes de trabajo y procedimientos de intervención intersectoriales.

El ámbito del CL está atravesado por tensiones vinculadas con la interjurisdiccionalidad (representantes de los organismos nacionales y provinciales localizados en el territorio local) y la intersectorialidad (incorporación de actores municipales cuyo propósito se vincula tangencial o circunstancialmente con las acciones de los órganos del sistema de protección). Con los organismos del nivel provincial, los mayores conflictos se dieron persistentemente alrededor de la desconcentración de recursos presupuestarios y de las diferencias político/partidarias que conllevaron la suspensión temporaria e informal de la participación de los organismos provinciales (Servicio Zonal y escuelas) en el Consejo. Sin embargo, entre la mayoría de los efectores esta cuestión logró ser sorteada y de hecho habilitó la consolidación de relaciones entre agentes estatales intermedios y “de base” de ambas jurisdicciones. Un aspecto interesante

del carácter interjurisdiccional e intersectorial refiere a que éste parece habilitar el hecho de que los propios representantes de áreas municipales hagan un uso estratégico del CL a los fines de presionar al gobierno local para otorgar mayor centralidad a los derechos de los NNyA en la agenda pública. En algún sentido, parece habilitar una vía para posicionarse con una relativa exterioridad y autonomía respecto del poder local que no pueden asumir en tanto funcionarios de éste. Resulta relevante en términos de aportar a la discusión sobre el carácter contingente y situacional de las fronteras de lo estatal y lo institucional.

Respecto a la representatividad, si bien la norma es taxativa en cuanto a los actores legalmente reconocidos para formar parte de esta instancia, la experiencia concreta de conformación y de participación en el CL ha suscitado una serie de debates respecto a los criterios a utilizar y las modalidades de definición de lo representativo. ¿Es la explicitación en la norma¹⁴ lo que estipula la representatividad o el tener experiencia directa de intervención con los grupos objeto de atención? Esta disyuntiva ha conducido a que los actores del CL establezcan una distinción entre una representación normativa/obligada y una representación autónoma/genuina.

La *representación normativa* refiere a la participación “obligatoria” de todas aquellas instituciones directamente involucradas con el SPPD, responsables de tomar decisiones y comprometerse con la realización de tareas y actividades que son intrínsecas de su quehacer institucional. La

¹⁴ La norma otorga un lugar de participación en el CL a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las ONG y las universidades, pero no da cuenta de las especificidades que estas presentan, ni es claro el nivel de representación de sus miembros. Así, son múltiples y variadas las OSC con presencia en los territorios sin una organización central que las represente colectivamente. En cuanto a las ONG, además de la personería jurídica requieren un aval del municipio para participar como actores legítimos del CL. Las universidades por su parte, al no ser su misión la intervención directa con niños, niñas y adolescentes presentan dilemas en cuanto a la legitimidad como miembros de la plenaria del CL.

representación autónoma/genuina, denominada por los actores como “participación libre”, alude a aquellos actores que sin ser reconocidos jurídicamente se han acercado al CL por iniciativa propia, han mantenido interés por hacer parte de esta instancia, y se vinculan a los debates y las acciones que contribuyen con la garantía de derechos de niños/as y adolescentes en tanto responsabilidad social. La discusión sobre la legitimidad del carácter representativo de los actores del CL oscila entre la naturaleza intrínseca de las instituciones responsables de la atención y la garantía de los derechos de NNyA y la vinculación práctica, la experiencia del actuar, participar e intervenir con las poblaciones que han sido víctimas de vulneración de derechos.

Como puede apreciarse, la consolidación de mecanismos participativos pasa por la puesta en juego de diversas dinámicas de funcionamiento. Aunque actualmente el CL presenta una forma de participación nominal en la que hay un conjunto de actores -mayoritariamente gubernamentales y del poder ejecutivo- que buscan desplegar acciones para una nueva gestión legalmente instituida, presenta limitaciones en el logro de la inclusión de aquella población que ha estado excluida de la participación en el diseño e implementación de políticas sociales -los/as niños/as, jóvenes y sus familias- y en la capacidad para promover formas organizativas propias y la canalización de sus demandas.

Más allá de lo establecido normativamente, el cumplimiento de las funciones de los CL como órgano multiactoral en el sistema de protección de derechos se orienta por dos cuestiones: por las interpretaciones de los actores respecto a la implementación de las políticas (definición de necesidades, beneficiarios, acciones y competencia estatal) y por las interacciones cotidianas entre los miembros que participan de esta instancia, de su capacidad de trabajo y articulación, como también por la orientación de la Dirección de Protección de Derechos, principal encargado de la conducción de este espacio.

El CL asumió un carácter resolutivo a partir del año 2013, mediante las mentadas comisiones, lo que significó un avance cualitativo en el modo de funcionamiento por cuanto trascendió las discusiones del ámbito organizativo para dar paso al debate interinstitucional e interjurisdiccional de las diversas problemáticas locales. Ello mejoró las posibilidades de resolución de problemas concretos que suponían la redefinición y clarificación de competencias de diversas instancias.¹⁵ Además, aumentó la capacidad de sanción social como modo de regulación, en tanto constituye una instancia en la que múltiples instituciones participan y pueden juzgar el comportamiento de aquellos actores que al ser considerados como parte del “viejo paradigma”, los transformarán en comportamientos “disidentes”.¹⁶ En este contexto, el carácter colectivo y abierto de los debates permitió establecer acuerdos sobre el campo de interpretaciones consensuadas respecto de los derechos de niños/as y adolescentes, de las competencias legítimas de diversas instituciones, y de las prácticas consideradas apropiadas.

Además de su incidencia como órgano de recomendación de políticas municipales de protección, la constitución y la consolidación del CL ha hecho de éste un espacio para el reconocimiento mutuo de actores y el acuerdo sobre sus competencias y modos de intervención en el marco de la implementación del Sistema de Protección. Este carácter ha sido un elemento clave del CL como espacio de gestión institucional. Los procesos de diálogo, de intercambio, de confrontación y de catarsis han hecho del Consejo un espacio útil a las distintas organizaciones participantes, quienes

¹⁵ Como por ejemplo resolver los criterios en conflicto respecto de la toma de medidas excepcionales de protección y el dictado de la adoptabilidad.

¹⁶ Como se indicó anteriormente, con la pretensión de lograr que el CL responda a los criterios de la “nueva gestión” de la infancia, las posturas o los procedimientos que prevalecen del anterior sistema de patronato son fuertemente criticadas por los actores. Tal es el caso del poder judicial, responsable de emitir las medidas de abrigo, en el que la institucionalización sigue cobrando relevancia como mecanismo de protección de NNyA.

encuentran allí una oportunidad para acordar tareas, disponer recursos, potenciar el alcance y el impacto de las acciones conjuntas. Aunque desde el punto de vista del ejecutivo municipal hay dificultades para establecer acciones estructurales de largo alcance -por ejemplo un plan de acción intersectorial con base en un previo diagnóstico colectivo-, el CL ha funcionado de hecho como un escenario de participación institucional para definir tareas o procesos que permitieron atender demandas o situaciones cotidianas propias del quehacer del Sistema de Protección de Derechos y gestionar allí algunos problemas sustantivos que se presentaron en la implementación de las medidas de protección.

La garantía de derechos de NNyA es el tema sustantivo de deliberación en la plenaria del CL por ser fundamento del SPPD. Colateralmente, en el CL se abordan temas coyunturales respecto a la gestión administrativa del Sistema en el nivel territorial y hechos o situaciones inesperadas que requieran una intervención prioritaria. El abordaje de estos temas en el CL, además de compartir información y acceder a recursos, contribuye a dar forma a una agenda que va siendo sistemática y focalizada de asuntos alrededor de los cuales se discuten el “bienestar” de la infancia y sus sentidos. De esta forma, se converge en un campo de sentidos compartidos, de acciones coincidentes y legitimadas por todos los miembros que participan de su construcción.

Tipo de participación generada por el CL: la territorialización de las políticas de derechos

Uno de los signos distintivos de la incorporación del paradigma de la protección integral de la infancia ha sido la territorialización de las políticas de derechos (LLobet, 2011; Villalta et al, 2011), es decir, la pretensión de que la implementación de políticas y las prácticas estatales estén

arraigadas al espacio local, como espacio privilegiado para el control de los gobernantes y para la participación de los gobernados (Annuziata, 2011, 58); siendo además uno de los asuntos que caracteriza la “nueva gestión” de los derechos. En este sentido, la territorialización de las políticas de derechos comprende, por un lado, un acercamiento geográfico/espacial que busca resituar al Estado como garante de derechos, mediante el papel que cumplen los operadores estatales (como los CL) de traducir los lineamientos de políticas en prácticas concretas. Por otro lado, comprende un acercamiento o “proximidad” (Annuziata, 2011) con los beneficiarios de las políticas, en este caso, con las demandas de NNyA y sus familias, que permita conocer las realidades particulares que ellos enfrentan y, por esa vía, procurar la titularidad de sus derechos.

Acorde con ello, bajo el liderazgo de la Dirección Municipal de Protección de Derechos, una preocupación constante del CL ha sido el desplegar una gestión que se caracterice por una mayor presencia en el municipio y por acercar los sistemas de protección de derechos a los territorios¹⁷ y sus necesidades; es decir, hay un interés por *estar*, en dos sentidos. Primero, como corporización o materialidad referido a la presencia en los barrios, el ser visibles mediante acciones que despliegan los miembros que hacen parte del CL en los sectores en los que se encuentran. Segundo, como simbolización de relaciones cercanas, vinculantes con los actores beneficiarios de la protección, referido a la capacidad de escucha, de interlocución como pares entre los agentes estatales y los NNyA sujetos de los derechos. Así, el CL ha propuesto como estrategias de acercamiento a la comunidad la realización de reuniones rotativas en los barrios y en las instituciones participantes; han focalizado en la difusión de los derechos de niños/as mediante

¹⁷ Una de las estrategias para territorializar la intervención es articular con las mesas de gestión barrial, en tanto espacio de referencia de las organizaciones.

campañas divulgativas y han ofrecido acompañamiento a actores involucrados en la gestión directa de las medidas de protección de derechos.

La proximidad material y simbólica que supone “ir al territorio”, vehiculiza las aspiraciones de la gestión local directamente vinculada con la gobernabilidad. Al ampliar las posibilidades de participación de nuevos actores que conocen de cerca la realidad cotidiana de los beneficiarios, se espera alcanzar una mayor transparencia y legitimidad en la implementación de las políticas. A su vez, la heterogeneidad participativa permite que conjuntamente se establezca un norte, una “visión” conjunta respecto a la atención de las necesidades de la infancia y el papel de las instituciones en ella. Complementariamente, el CL ha sido un lugar de sanción social para actores que no estuvieran dispuestos a adecuarse a la “nueva” gestión y “bajar al territorio”.

La territorialización de las políticas de derechos de la infancia está en estrecha correspondencia con la perspectiva de algunas corrientes sobre la participación en procesos de desarrollo que propenden a ampliar, extender e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones como estrategia de profundización de procesos democráticos. Al respecto, Cornwall (2002) propone el enfoque de la “participación para la ciudadanía” que problematiza las concepciones tradicionales que consideran que la participación se origina y fomenta desde las agencias externas. Antes bien, busca identificar el modo con el que emergen formas autónomas de acción con las que los ciudadanos construyen sus posibilidades y términos de participación. Importa entonces qué tipo de procesos políticos se gestan en el CL bajo el supuesto de que dentro de los posibles arreglos con los que se construyen posibilidades de participación, tanto las peculiaridades de los espacios de participación como las características de su temporalidad están dotadas de carácter político (Cornwall, 2002). De igual forma, Caminotti (2007) problematiza el carácter instrumental otorgado a la participación como factor para el mejoramiento de la gestión

pública local, para considerar un carácter estructural orientado al fortalecimiento de la ciudadanía; es decir, la manera en que la participación incide en el logro o los retrocesos en la garantía de derechos y los modos de interacción, interpe-lación y disputa entre actores sociales y Estado.

Con base en estos planteamientos es posible señalar algunos aspectos relacionados con el carácter de la participación que tiene lugar en el CL. En sus inicios, pareció ser de carácter *nominal*, por cuanto los actores participantes buscaron la legitimidad del CL como espacio amplio de participación y el reconocimiento de sus acciones. Con este fin, procuraron darse a conocer en el ámbito territorial y promovieron algunos procesos de inclusión de los beneficiarios. Esto tomó un tiempo importante por cuanto significó definir acuerdos de funcionamiento, aprender del trabajo interinstitucional y recrear en el hacer los sentidos de participación que los actores dan a esta instancia. Posteriormente y, particularmente a partir de la creación de las comisiones, puede decirse que la participación en el CL avanzó hacia un carácter *representativo y transformativo* en el que cada uno de los actores que allí participan sienten que tienen un lugar de representación y concertación que contribuye a potenciar su quehacer institucional, en la voz de los actores “*ir para un mismo lado*”. Es decir, el acordar sobre modos y prácticas en materia y acción de la atención de la infancia, y la construcción de un marco de sentido compartido respecto de la protección de derechos de niños/as. Esta sintonía contribuye a la legitimación de cada uno de los actores participantes. De esta forma, el CL adquiere cuerpo y se consolida como un órgano decisorio, hasta el punto que diversas OSC o instituciones acuden a este lugar para manifestar demandas o situaciones referidas a los derechos de la infancia en las que se espera encontrar eco de apoyo o gestión a las mismas.

El planteo de la literatura en general señala que un mayor nivel de participación implica la construcción de procesos de veeduría, control y rendición de cuentas, deno-

minados como participación instrumental. En dichos procesos, los CL se reconfigurarían como organismos independientes de la gestión del ejecutivo local, capaces de redireccionar las acciones de este último en la línea de garantizar, promover y proteger derechos. Tres objeciones para avanzar en esta dirección emergen de los datos. Por un lado, la normativa no resulta especialmente clara en esta dirección, y como anticipábamos en el apartado anterior en algunos municipios los CL son motorizados por los propios actores estatales. Por otro, la veeduría, el control y la rendición de cuentas enfatizan en una relación de exterioridad entre los actores estatales y de la sociedad civil que resulta difícil de verificar en la práctica, dadas las múltiples imbricaciones entre los funcionarios de las áreas sociales y las organizaciones sociales que prestan servicios derivados de las políticas públicas, así como lo que puede denominarse como “porosidad” del Estado, en virtud de la gestión conjunta entre éste y la sociedad civil en muchas áreas de protección de derechos. En tercer lugar, y como señalamos antes, hay un ejercicio relevante de deliberación sobre los límites y los alcances de las competencias institucionales, sobre las diferentes formas de interpretar los derechos y los modos de intervención adecuados, que resultan invisibilizados por estas categorías. En este sentido, uno de los aportes de los CL a la institucionalización de los derechos de NNyA es la apertura a la deliberación pluralista sobre una serie de aspectos políticos sustantivos¹⁸ que hacen a la participación de diferentes actores y la apropiación del enfoque de derechos, en el que se articulan actores, establecen consensos, se incorporan temas y enfoques, se socializan recursos y se promueve posibilidades de gestión o de lobby para el alcance de objetivos comunes. Así, el CL como ámbito de participación constituye una oportunidad

¹⁸ Tales como las características y orientación de las medidas de protección de derechos, límites y definición de competencias interinstitucionales, así como de competencias interjurisdiccionales, etc.

para la implementación de políticas de infancia, no sólo por la posibilidad de negociación, disputa y acuerdos entre diversos actores locales, sino también por su capacidad para incidir en materia de implementación de políticas sociales que favorezcan acciones colectivas cuyo fundamento sea la perspectiva de derechos.

Sobre los consensos, la construcción de lo común y las invisibilizaciones

En la medida que el CL ha complejizado su dinámica de participación, se ha convertido en un espacio valioso para detectar a través de sus discusiones y enunciaciones, el conjunto de interpretaciones y sentidos particulares que se construyen en torno a problemáticas, formas de intervención para la protección de los derechos de NNyA y la procuración de su bienestar. Mientras que en los dos primeros años hubo que discutir y definir la forma de participación de sus diferentes actores, así como sus funciones y la legitimidad de su participación, entre el 2014 y el 2018, las comisiones del CL se plantearon como una instancia estratégica en la que es posible mapear el tipo de acciones que realizan los actores en sus intervenciones. A partir de éstas, y en el debate de estas intervenciones, emergieron diferentes sentidos respecto al bienestar y la protección de los derechos de niños y niñas.

Si bien parece haber lugar para muchas voces, no es claro hasta qué punto efectivamente tienen “lugar” algunas ideas más resistentes o disidentes respecto a las hegemónicas. Por ejemplo, alrededor de la institucionalización de niños y niñas. Cuando a fines de 2015 e inicios de 2016 se discutió la necesidad de vacantes en hogares, una representante de un organismo nacional en el distrito colocó la pregunta sobre el tipo de vacantes necesarias más que sobre la cantidad, posición que no fue retomada. En efecto, algunos

actores del municipio parecen señalar que lo importante es tener suficientes vacantes locales como para colocar a los/as niños/as facilitando el trabajo de los servicios locales con la familia, aunque –tácitamente- ello implique maximizar la “capacidad ociosa” y encarecer el sistema. Para actores del Poder Judicial, y de manera bastante convergente con el poder administrador, es la existencia de vacantes geográficamente accesibles lo que coadyuva a la garantía de derechos de niños/as. Otros sostienen una posición más cercana a la de la gestión nacional y provincial anterior, para quienes el aumento de vacantes es inconsistente con la idea de protección de derechos que quisieron instalar. Finalmente, algunos otros se posicionan discriminando la necesidad de vacantes no para las intervenciones de medidas excepcionales o los abrigos, sino para las medidas vinculadas con diagnósticos en salud mental y adicciones.

En general, el CL como instancia de participación es un escenario en el que los diversos actores expresan múltiples necesidades y sentires respecto a lo que acontece en el municipio en los diversos aspectos que connota la política de infancia, en los que hay divergencias de posiciones respecto al qué y el cómo de su tratamiento. La interpretación de la minimización o silenciamiento de posiciones contrastantes no es sencilla. No obstante, el cambio de gestión provincial sucedido a fines de 2015 -en consonancia con los resultados de las elecciones ejecutivas en la provincia- y su posicionamiento diferente respecto de algunos temas sustantivos parece ofrecer una lente coyuntural que permite comprender el carácter político del intercambio de interpretaciones sobre temas cardinales en el marco de una instancia como la del CL. Claramente con el cambio de gobierno, los desacuerdos en los modos de gestionar la infancia que habían estado invisibilizados cobran un lugar para ser debatidos, aunque no todos se traduzcan en demandas que prosperan.

Así por ejemplo, la gestión provincial anterior definía el criterio de “institucionalización como última ratio” como un punto innegociable que definía su idea central respecto a cómo debían garantizarse los derechos de niños/as. Frente a ello, las posiciones divergentes, de ser enunciadas abiertamente, implicaban un conflicto sobre la distribución de los recursos presupuestarios que aportaba la Provincia. Por su parte, quienes señalaban la necesidad de contar con recursos especializados (verbigracia, instituciones de internamiento por adicciones o de salud mental) corrían el riesgo de ser asimilados al modo de gestión de la Ciudad de Buenos Aires, con su aumento exponencial de internamientos psiquiátricos durante los últimos ocho años.

Como es evidente, el CL es un espacio en el que se expresan las múltiples interpretaciones sobre la infancia y sus derechos. Sin embargo, las tensiones que allí tienen lugar parecen subsumirse en una pretendida intención de construcción de consensos. En reiteradas ocasiones se ha remarcado que, más allá de las distintas opiniones, “*ya hay consenso en el CL*”. Esto es, grandes acuerdos marco en los que se asume que “todos tiramos para el mismo lado”. No obstante, fue posible advertir que en la práctica aparecen grandes diferencias, como lo relativo a las instancias vinculadas con las decisiones sobre adopción. La institucionalización de los derechos de la infancia supone una homogeneidad en el tratamiento de la infancia que dista de las prácticas que caracterizaron el sistema de patronato; sin embargo, algunos procedimientos y medidas –generalmente desde el sistema judicial- evidencian que más que desaparecer, éstas coexisten en las concepciones y en el quehacer de algunos funcionarios. Estas tensiones, establecen un campo de contrastaciones en donde ubicarse y construir identidad. “Todos tiramos para el mismo lado” connota que todos están en el mismo campo de entendimiento sobre la protección de derechos, y dan por sentada la transformación de las prácticas a partir de la transformación de las expectativas.

Reflexiones finales

Señalamos al inicio de este documento que queríamos argumentar respecto al papel de los órganos de participación en el contexto de la implementación municipal de las leyes provincial y nacional de protección de derechos de la infancia, en el marco de las transformaciones institucionales y políticas que este proceso ha implicado en el ámbito local en Argentina. Particularmente, interesaba evidenciar empíricamente las singularidades y el carácter que adquiere la participación según los actores y las dinámicas en las que se inscribe la intervención y la garantía de derechos de NNyA, que van más allá de las prescripciones que estipula la literatura sobre la participación en el desarrollo.

Para nuestro caso, analizar el CL como espacio de participación desde el punto de vista de la normativa o los modelos teóricos, resultaba limitado. De un lado, porque las interacciones y las intervenciones que se generan en respuesta a las problemáticas y situaciones concretas de vulneración de derechos van más allá de las funciones formales. Además de responder al rol esperado de garantizar derechos, vimos que el CL contiene una dimensión emocional que resulta vital para los actores, no sólo porque a través de ello pueden dilucidar sobre las dificultades, contradicciones y sentimientos que afloran en la actuación profesional, sino también porque en este intercambio logran construir redes de confianza, de intercambio de recursos y desplegar acciones conjuntas que facilitan el cumplimiento de la labor. De otro lado, porque ante la heterogeneidad de interpretaciones y de sentidos que enfrenta la institucionalización de los derechos, es necesario evidenciar las diversas tensiones, conflictos y acuerdos que toman cuerpo en el CL como espacio deliberativo.

Con este interés, a lo largo del artículo se desarrollaron dos discusiones principales. La primera, en torno al carácter contextual e histórico que toman los CL como ámbitos de gestión local, de mayor relevancia que el carácter

institucional que tal organismo debería adoptar. No obstante, es de suponer que independientemente de los aspectos idiosincráticos ligados con las características del municipio, los actores específicos y la forma de conducción y funcionamiento de cada CL, el papel de estos organismos en el marco de la implementación de los Sistemas de Promoción y Protección de Derechos es servir de escenario de debate y construcción de acuerdos sobre los sentidos tanto de la propia “protección de derechos” como de las funciones y las competencias de los distintos componentes de los SPPD que existen en cada territorio.

Igualmente, los datos evidencian que en el contexto de los cambios legales y de orientación de las políticas de infancia, los CL constituyen espacios que visibilizan y legitiman arreglos, tensiones y disputas de los actores. En efecto, quizás las reuniones de la plenaria del CL sean una materialización de lo que es el “Sistema”. Tal “Sistema de protección” lejos de ser “sistemático”, homogéneo con funciones y articulaciones claras, es un emergente de esas reuniones y articulaciones persistentes, con actores presentes y ausentes, incluso invisibles, con acuerdos aparentes y desacuerdos minimizados, intereses contrapuestos y complementarios. En todo ello, esfuerzos a veces hercúleos para superar todas las limitaciones. En definitiva, antes que una red estable e institucionalizada de instituciones orgánicamente acopladas, lo que el CL muestra del Sistema de Protección es una red más o menos articulada, con actores permanentes y circunstanciales, reunida alrededor de los acuerdos posibles, esforzadamente contruidos.

Una segunda discusión abordó los debates, dinámicas y disputas sobre los modos en los que circulan y se negocian los sentidos respecto a los derechos y el bienestar de la infancia, desde la construcción de las competencias tanto institucionales como inter-jurisdiccionales, hasta las invisibilizaciones o la construcción de acuerdos comunes de gestión. El CL descrito parece un lugar en el que los actores locales discuten su papel en “el bienestar de la infancia” y los

alcances del mismo, en el cual distintas voces parecen poder participar dentro de un marco de significaciones posible y acordado, cuyos límites se constituyen alrededor de los problemas cuya resolución implica debatir los “rasgos de gestión”. Esto es, los señalamientos disidentes no necesariamente tienen un lugar central, ni organizan un conflicto de posiciones ni son abiertamente debatidos, excepto que se planteen de modo que obliga a debatir la asignación de recursos o las prioridades de intervención. Así, el CL constituye un espacio en el que se expresan diversas voces, algunas disidentes y otras en perspectiva de establecer acuerdos o consensos sobre lo que parece ser común a los actores. En fin, una serie de debates políticos sustantivos que hacen a la participación de carácter pluralista, de diferentes actores y con la apropiación del marco de derechos.

De igual forma, es posible ver cómo la institucionalización de derechos de la infancia en el ámbito municipal se enfrenta con dificultades de construcción de relaciones interinstitucionales, básicamente de tipo interjurisdiccional, directamente vinculadas con las redes políticas que se articulan en torno al sistema de protección de derechos en el nivel provincial y que dificultan la generación de capacidad inter/intra municipal para operar acciones en materia de garantías de derechos. De ahí la necesidad de considerar el marco institucional y los procesos políticos que condicionan la actuación de los actores locales y las posibilidades de gestionar el gobierno de la infancia. El CL que hemos abordado en profundidad se ha constituido, en este contexto, como sitio crucial para la democratización de la gestión y la construcción de marcos de sentido compartidos en los que el discurso y los principios de DDHH constituyen ejes centrales.

Ni claros, ni naturales

Discursos sobre el “bienestar infantil” en agentes institucionales en dos municipios del conurbano bonaerense

ANA CECILIA Y GABRIELA MAGISTRIS

Introducción

Señalando la utilidad de los estudios feministas sobre el Estado para los estudios de infancia, investigaciones locales (Llobet, 2012) han echado luz y problematizado en torno a cómo las relaciones intergeneracionales y las categorías etarias son ejes de construcción y legitimidad de la desigualdad social. Más precisamente, han indicado cómo las políticas destinadas a niños/as, adolescentes y jóvenes no sólo constituyen escenarios claves en la construcción de las categorías de infancia y juventud, sino también donde se legitima y se reproduce la desigualdad infantil (Llobet, 2012, 2009; Medan, 2013b; Magistris, 2016 y Gaitán 2017).

Este corpus de investigaciones recupera las conceptualizaciones feministas que han señalado que el Estado adquiere cuerpo, límites y sentidos en las prácticas y representaciones de los actores que lo componen y en su institucionalidad, entendida también como historicidad (Haney, 1996, 2002).¹ A la vez que, aquellas elaboraciones que lo han

¹ Nos referimos a aquellas investigaciones que han considerado al Estado en dos sentidos particulares e interrelacionados: como fragmentado o en capas (Haney, 1996; Haney, 2002; Haney, 2010) y como intérprete (Fraser, 1989; Fraser, 1991) y que han logrado visibilizar el carácter reflexivo de los/as agentes institucionales y la posibilidad de incidencia y transformación de

problematizado en su carácter de intérprete (Fraser, 1989). Es decir, como construyendo sujetos sociales, a partir de las maneras en que interpreta sus problemas, necesidades e identidades. Estas últimas elaboraciones ponen en evidencia que, en ese proceso interpretativo, el Estado establece prácticas, valores e intercambios apropiados para las relaciones sociales incumbentes (Llobet, 2012). En efecto, como señala esta última autora, no es posible encontrar a priori “intereses” que se deriven del carácter supuestamente infantil de los sujetos (Llobet, 2012), por el contrario, existe una gran diversidad de formas de hablar sobre las necesidades de los/as niños/as y adolescentes, las cuales se encuentran en competencia y son articuladas desde diversas posiciones e integradas y legitimadas en las políticas sociales para la infancia y la adolescencia y en los arreglos específicos del “bienestar” (Fraser, 1989, 1997; Llobet, 2012).

Dado que el “bienestar” de los/as niños/as se erige como parámetro ético y normativo que atraviesa al Sistema de Protección Integral de Derechos², el objetivo de este capítulo es analizar las resignificaciones y tensiones en torno a la noción de “bienestar” de los/as niños/as encontradas durante la indagación cualitativa de la implementación de dicho Sistema en dos municipios del conurbano bonaerense General San Martín y Morón. Siguiendo el trazo de las investigaciones locales mencionadas al inicio, en estas páginas se pretende echar luz respecto de

sus acciones más allá de las disposiciones formales, aunque limitadas por aquellas (Haney 1996, Rodríguez Gustá, 2008, 2009). Ambas caracterizaciones-en capas que interpretan- abonan a la comprensión del Estado no como una totalidad unívoca, sino como un complejo institucional e histórico compuesto por diferentes materias y tradiciones institucionales y culturales, a la vez que, por diversos/as agentes reflexivos.

² A lo largo del capítulo, se mencionará de manera intercambiable Sistema de Protección Integral de Derechos por una versión más abreviada Sistema de Protección.

los elementos a partir de los cuales, los/as trabajadores/as³ que forman parte de aquel Sistema en ambos municipios construyen “lo beneficioso” para los/as niños/as con los/as cuales trabajan.

A tal fin, serán analizadas las percepciones que aquellos/as agentes institucionales tienen respecto de lo que los/as niños/as con los/as cuales trabajan “necesitan” y lo que podría resultar “riesgoso” para su “normal” o “saludable” desarrollo y crecimiento y cómo, estas ideas, moldean sus intenciones e inciden en la dirección de sus prácticas. Este análisis respecto de las reapropiaciones y contestaciones que las/os trabajadoras/as realizaban de ciertas ideas en torno a la “protección” y el “bienestar” presentes en la normativa, deviene central dado que, si bien el Estado adquiere forma y sentidos en su institucionalidad e historicidad, también lo hace en las prácticas y representaciones de los/as actores que lo componen (Villalta y Llobet, 2015). Visibilizar dichas resignificaciones permite, no sólo desnaturalizar las formas de intervención “legítimas” del Estado, sino también, aportar al conocimiento respecto de cómo las prácticas empleadas para la constitución y protección de los derechos de los niños/as son, en gran parte, producto de las interpretaciones de los/as propios/as agentes institucionales. En este sentido, este capítulo parte del supuesto de que, la normativa vinculada a los derechos de los niños/as lejos de ser un marco estricto desde el cual los/las trabajadores/as intervienen, son ellos/as mismos/as los/as que interpretan (y recrean) la normativa de modo altamente flexible, artesanal y contextualizado. Por otra parte, incorporar a los/as trabajadoras/as como sujetos creativos y no sólo como efectos del dispositivo, permite un abordaje analítico de la institucionalización del Sistema

³ En este capítulo se usará de manera intercambiable el término trabajador/a del Sistema de Protección Integral de Derechos por el de agente institucional o agente.

de Protección de Derechos novedoso y que no podría ser posible desde una perspectiva estrictamente foucaultiana (Magistris, 2016).

La ubicación temporal del trabajo de campo se delimita al período 2012-2015 y se ha centrado en el proceso de institucionalización del Sistema de Protección Integral de Derechos en los municipios del conurbano bonaerense mencionados. La unidad central de análisis son los discursos que, sobre sus prácticas profesionales, despliegan los/as trabajadores/as de los dispositivos locales específicos que asumen la protección y/o restitución de derechos de los/as niños/as. Se han utilizado diferentes técnicas cualitativas de producción de datos. En primer lugar, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y en profundidad. También, pero en menor medida, se realizó observación participante en las oficinas de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de los niños/as y adolescentes⁴, en reuniones de los Consejos Locales⁵, en programas sociales, en prestaciones y en talleres que forman parte del Sistema

4 Los Servicios Locales de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, de la Provincia de Buenos Aires, son unidades técnico operativas ubicados con una o más sedes dentro de cada municipio. De conformidad a la ley provincial 13.298, estos servicios están integrados por profesionales (generalmente, psicólogos/as, trabajadores/as sociales y abogados/as) y tienen el objetivo de facilitar que a aquel/lla niño/a y/o adolescente que tenga amenazados o vulnerados sus derechos, acceda a los programas y planes disponibles en su comunidad. También es responsabilidad de estos Servicios Locales buscar alternativas que eviten la separación del niño/a y/o adolescente de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para su fortalecimiento. En caso de que ello no pueda lograrse o debido a la gravedad y urgencia del caso en cuestión, serán los dispositivos en los que se decida la separación del niño/a de su grupo familiar, a través de las llamadas "medidas de abrigo".

5 Los Consejos Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes son organismos inter-institucionales, conformados por distintos dispositivos estatales, representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos, universidades y colegios profesionales que tienen como finalidad la construcción de Planes de Acción intersectoriales territoriales con el objetivo de la protección integral de los derechos del niño/a y el/la adolescente. Dichos Consejos Locales se encuentran descentralizados en cada municipio de la provincia de Buenos Aires.

de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en ambas jurisdicciones del conurbano bonaerense. Por último, se ha recopilado y analizado materiales: normativas, jurisprudencias y expedientes (legajos), con el fin de contar con un panorama amplio y exhaustivo en el cual situar los discursos de los/as trabajadores/as.

La protección de derechos: entre necesidades, riesgos y vulneraciones

El concepto de “bienestar” ha sido tematizado en múltiples sentidos. Por un lado y desde un punto de vista estructural, ha referido a los modos en que se distribuyen social y generacionalmente los recursos materiales y simbólicos para la vida social (Gaitán, 2006). En relación a la infancia, en tanto que sujeto privilegiado del bienestar (Cortés, 2009; Gordon, 2008; Gaitán, 2006; Lister, 2006; Elizabeth y Larner, 2005), se lo ha conceptualizado como el conjunto de prácticas estatales específicas que se relacionan con aquello que resulta “beneficioso” para el niño/a: el cuidado, la “buena crianza” y los distintos modos de protección de sus derechos.⁶ En esos arreglos específicos del “bienestar”, las disputas por definir la realidad social e interpretar las necesidades y los deseos de los sujetos, devienen un elemento crucial (Fraser, 1989, 1997). En el contexto histórico y cultural actual, los discursos expertos con su potencia pragmática y política, han cobrado protagonismo en la administración de dichas necesidades. Para el caso específico de la infancia, las contiendas se han desarrollado en torno a la conformación de determinados discursos científicos como ser la puericultura, la pediatría, la pedagogía, el derecho y la psicología. Asimismo, estos discursos científicos fueron

⁶ Al referir al “bienestar” de los/as niños/as, nos referimos a niños/as menores de 12 años de edad.

acompañados de la creación de múltiples organismos, estatales y no estatales, que se disputan la representación y mejor comprensión de las necesidades de los/as niños/as (Villalta, 2010).

Las prácticas institucionales inauguradas con las leyes (nacionales y provinciales) de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, erigidas al calor de la implementación de los principios y enfoques emergentes de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁷ han buscado diferenciarse de aquellas consideradas como arbitrarias del paradigma tutelar a través del desarrollo de estrategias “objetivas” que permitirían reconocer las “necesidades infantiles”, atendiendo a la elección y a la voz del niño/a (LLobet, 2014). Así, el procesamiento de las necesidades se constituye como elemento clave en la intervención contemporánea sobre la infancia y el respeto y la facilitación de la configuración de los deseos y de la subjetividad de los/as niños/as, pensados/as como sujetos de derechos, su objetivo. Estos dos elementos legitimarían *per se* la intervención, al asumirla por fuera del control social “duro”.

De acuerdo a lo relevado durante el trabajo de campo, en las intervenciones de los/as trabajadores/as del Sistema de Protección Integral de Derechos, orientadas a “garantizar el bienestar” o “restituir derechos”, aparecían subyacentes disímiles ideas acerca de las necesidades de los/as niños/as.

La necesidad de una referencia adulta

Hay una familia, los García, que vienen acá, la tía y el sobrino. Pero, en realidad, si les tengo que contar el esquema familiar, es muy complicado porque es: madre y padre, la madre con dos hijas de un matrimonio anterior, ese matrimonio tuvo

⁷ Nos referimos tanto a la Ley Nacional 26.061 como a las leyes provinciales, en el caso, la Ley 13.298 de protección integral de derechos de los niños/as y adolescentes de la provincia de Buenos Aires.

otra hija, ese padre hizo pareja con la hija del matrimonio anterior y tuvieron dos nenes y esa madre hizo pareja con el que era el cuñado y tuvieron otros nenes. Todos ellos viven en la misma casa, con lo cual no hay delimitación de rol, primero ni de familia porque en teoría habría dos familias, pero en realidad no se sabe muy bien, los pibes a veces les dicen Che, ¿ustedes son hermanos?, No, somos tía y sobrino, pero eso en realidad es por el lado materno, no por el lado paterno. Una cosa complicada, pero además también complicado para la organización familiar porque no se visualizan dos familias, no tienen como referente mi mamá, mi papá, es mi tío, pero mi papá, mi hermana es la pareja de mi papá que tuvo hijos, como una cosa rara, que a veces terminamos riéndonos para hacer catarsis por algún lado, pero es terrible porque no hay delimitación de roles, ni de funciones [...] (Entrevista a integrante de Organización Social Comunitaria, San Martín, 2013).

En los discursos de los/as trabajadores/as de ambos municipios, existía una preocupación común y neurálgica por encontrar y construir referentes adultos/as para los/as niños/as. Compartida la idea de que las “situaciones de vulneración de derechos” que los/as niños/as padecían, se encontraban asociadas al debilitamiento de vínculos con la “referencia adulta”, el sentido de la “referencia” y los modos de forjarla adquiriría matices y aspectos particulares para cada municipio. Tal como queda expresado en la cita de la anterior entrevista, entre los/as trabajadores/as de San Martín, la preocupación de la intervención estaba centrada en encontrar referentes sobre todo en la familia nuclear y en segunda instancia, en la familia ampliada. La principal preocupación de la intervención era lograr que los/as niños/as estrechasen un vínculo “saludable” con los/as adultos/as de la familia y con su “entorno”. En este sentido, se ha encontrado de manera constante, entre las explicaciones de los/as trabajadores/as, la atribución de la debilidad de los vínculos familiares -que la intervención buscaba fortalecer- a conflictos y disfunciones familiares que se habían ido gestando

durante años, con algo que “se traía como familia”. Existe una apelación a una forma de vida familiar determinada, que se acarrea y se configuraba durante generaciones,

[...] muchas de las situaciones de vulneración de derechos tienen que ver con haber liberado a los pibes del cuidado y la protección, y de que los adultos encargados de cuidarlos y protegerlos, no estaban en condiciones ni de cuidarse ellos mismos, ni de protegerse a sí mismos. Entonces, eso implicó y los afectó a sus hijos. Si ellos no fueron ni cuidados, ni protegidos, no pudieron ni cuidar ni proteger [...] (Entrevista a Coordinador, San Martín, 2013).

La referencia adulta paternal y maternal era caracterizada en términos de autoridad y dirección, pero también de compañía y de sostén. Su “ausencia” tenía, en ocasiones, una implicancia determinante e inapelable en la conformación de la historia de las familias. De ello se derivaba la inquietud de los/as agentes institucionales porque los/as niños/as tuviesen una determinada estructura familiar, caracterizada por la “estabilidad” y el “orden”, la cual pudiese contenerlos/as, cuidarlos/as y protegerlos/as. Se trataba de que las familias tuvieran una determinada organización interna compuesta, entre otras cosas, por delimitaciones claras de roles, hábitos y rutinas. La insistencia de los/as agentes institucionales por encontrar familias con una estructura determinada, donde lo que primase fuera la organización biológica de la misma, hacía que, al hallar otra configuración familiar, diferente a la esperada, aquellos/as agentes considerasen que no existía organización alguna. Cuando esto ocurría, se encendía en ellos/as una alarma que implicaba considerar que sólo determinadas formas de organización familiar habilitarían una relación de mayor simetría con los/as trabajadores/as de la protección, generando un marco de aceptación posible a sus orientaciones y sugerencias vinculadas a la protección de derechos de los niños/as.

Si bien en ambos municipios aparecía relatado por los/as trabajadores/as como una necesidad urgente y primaria, el hecho de que los/as niños/as construyeran y/o fortalecieran un tipo de vínculo con determinados adultos/as, se ha encontrado que, en el caso Morón, el barrio y los/as referentes barriales adquirirían un lugar central en la configuración de vínculos “adecuados” entre niños/as y adultos/as. No se trataba entonces de que los/as agentes deslindasen de responsabilidad a las familias o que no tematizaran respecto de las “ausencias” de cuidado y atención maternas y paternas, sino que la imagen del/a adulto/a referente aparecía descrita en términos más amplios, incluyendo al barrio, a los/as referentes barriales e incluso a los/as agentes institucionales trabajando en territorio como elementos claves. Este aspecto resulta relevante, en tanto que la referencia adulta se desplegaba y no quedaba meramente circunscrita a la familia. Tal como lo mencionaba una de las trabajadoras de Morón, muchas de las veces, los/as niños/as precisaban abrirse y contar cuestiones sensibles que por diversos motivos no podían hacerlo con sus familias y en ese momento, el lugar de los/as trabajadores/as en territorio y de los/as referentes barriales devenía clave (Entrevista a Coordinadora, Morón, 2014). De acuerdo a dicha agente, la confianza generada entre ellos/as y los/as niños/as a partir del trabajo cotidiano en los barrios, era lo que los/as construía en los/as “apropiados/as “para escuchar y ayudar a los/as niños/as.

De lo recién expuesto, se desprenden dos cuestiones. Por un lado, que las familias no necesariamente ocupaban el mismo lugar en el mapa de las necesidades infantiles trazado por los/as agentes institucionales de cada municipio. Por el otro, la relación que el Sistema de Protección Integral de Derechos establecía con aquellas, tenía sus matices dependiendo del municipio. Por ejemplo, mientras los/as trabajadores/as de un distrito consideraban central en su intervención el “fortalecimiento familiar”, los/as agentes del otro proponían “acompañar a las familias” a la par que

procuraban “construir referentes barriales”. Si bien tanto “acompañar”, como “fortalecer”, tenían la intención de conducir a las familias hacia cierto destino que se suponía como el ideal, los sentidos de ambas acciones tenían sus aspectos particulares, los cuales se reflejaban, por ejemplo, en las soluciones que cada municipio proponía para evitar la institucionalización de los/as niños/as. En un caso, se elaboraba un programa de acogimiento familiar, en el cual, determinadas familias acogían a los/as niños/as-con derechos vulnerados- de otras familias, de modo transitorio. Mientras que en el otro, se apelaba a la construcción de comunidad y a su implicación en el Sistema de Protección,

[...] un niño, en primera instancia, tiene que estar con su familia biológica de origen, y si no es con su familia en primera instancia, tiene que tratar de fortalecerse los vínculos secundarios, pero con su comunidad. Entonces, necesariamente este municipio, esta Dirección tiene que salir a buscar quiénes son las referencias cercanas, pero construyéndolos, trayéndolos para hacer no lo que la trabajadora social del Servicio Local te diga que hagas con este vecinito tuyo. Sino es apelando a que él es ese referente, esa manzanera, esa tía que vive a dos cuadras, es un actor, una actriz re importante de la construcción del Sistema de Promoción (Entrevista a Autoridad, Morón, 2014).

Los obstáculos a la protección

Hasta aquí, hemos señalado el modo en que se interpretaban las necesidades de los/as niños/as en términos de aquello que se entendía como indispensable, en los sentidos asignados por los/as agentes institucionales, para alcanzar una vida “saludable” y “adecuada”. Pero, cabe destacar, que en la creencia de aquello que resultaba “beneficioso” y redundaba en el “bienestar” del niño/a, también se dirimían interpretaciones respecto de los obstáculos que interferían en la protección adecuada de derechos. En este marco surgían interpretaciones diversas y heterogéneas, asociadas a

nociones amplias y difusas tales como: “riesgo”, “vulnerabilidad” y “vulneración de derechos”. Conceptos que además aparecían, por momentos, como intercambiables por los/as mismos/as agentes.

En la medida en que el enfoque de derechos se muestra como opuesto a la idea de “riesgo”, hablar de “lo riesgoso” abre un panorama que, en principio, parecería obturador para el Sistema de Protección Integral de Derechos, el cual propone la categoría “vulneración de derechos” como vertebradora de sus intervenciones (Magistris, 2013, 2015). Este último concepto nace en oposición a otros que se suponen vetustos y fuertemente cuestionados, como el “abandono moral o material” o “la situación de riesgo”. Aun así, el concepto de “vulneración de derechos”, el cual aparece delimitando y estructurando todo el sistema de protección, tampoco se encuentra dotado de precisión o evidencia, a no ser por su oposición a otras categorías consideradas anticuadas y pertenecientes a otra tradición de intervención. A pesar de ello, el trabajo de campo reveló que el concepto de “riesgo” y/o “vulnerabilidad”, lejos de haber quedado desplazados en estas nuevas formas de intervención, se desplegaba de forma combinada con la idea de “vulneración de derechos”. En efecto, una de las cuestiones sustanciales halladas durante la indagación es que, si bien en los discursos de los/as agentes del municipio de San Martín aparecía directamente mencionada la palabra “riesgo” como un obstáculo a la protección de derechos, en el caso de Morón, dicha palabra no resultaba siquiera mencionada por los/as trabajadores/as durante las entrevistas. En su reemplazo, emergía la figura de la “vulnerabilidad”. “Riesgo” y “vulnerabilidad” de todos modos, no deben pensarse como conceptos opuestos, sino que, tal como lo afirma Pasin (2015), el “riesgo” es, en tal caso resignificado como vulnerabilidad social. Al mismo tiempo, se trata de una forma de identificar el “riesgo”, que asume modos distintos de interpretación y

sentidos y que repercute de manera diferente en la construcción del objeto de intervención (Pasin, 2015; Medan, 2013a, 2013b, 2014).

Yo creo que cuando hay manifiesto un nivel de desprotección del chiquito es como gravísimo. Cuando reconocemos que, en su red familiar o contención familiar, o su familia o la gente que debería estar cuidando y protegiendo no está teniendo los recursos suficientes como para dar una respuesta en lo inmediato. Ante esas situaciones se toma una medida de protección (Entrevista a Coordinador, San Martín, 2013).

Para identificar ese “riesgo”, en tanto diagnóstico de probabilidades y posibilidades de actos que vulnerarían los derechos de los niños/as, la evaluación sobre las familias aparecía en primer plano. Tal evaluación realizada por los/as agentes institucionales conllevaba una suma de apreciaciones morales y legales respecto de los/as sujetos/as beneficiarios/as, necesarias para poder dilucidar la presencia de “indicadores de riesgo”, así como también, las cualidades y competencias de aquellos/as para poder dar cuenta de la vulneración y generar acciones para revertirlas y/o prevenirlas. De ellas se derivaban una serie de consecuencias respecto de la estimación positiva o negativa de tales sujetos para ser calificados como posibles garantes-o detractores de los derechos de los/as niños/as, tanto en el presente como en el potencial futuro (Barna, 2015). En el anterior fragmento de campo, por ejemplo, advertimos cómo “el nivel de desprotección manifiesto”, la edad del niño -se refiere al “chiquito”-, sumado a los escasos recursos que según el agente institucional tenía la familia de este niño, configuraba la gravedad del “riesgo”, haciendo necesaria la adopción de una medida de abrigo, la cual implicaba, la separación del niño de su grupo familiar.

En el municipio de San Martín, los/as agentes mostraban preocupación por la diversidad familiar: por las “constelaciones de papás y mamás” con las que se encontraban en su trabajo y entre las cuales era difícil establecer límites,

funciones y roles. No poder identificar una autoridad “clara” y constante dentro de las familias, era lo que para los/as trabajadores/as presentaba una dificultad en su trabajo. De aquí se desprende que el funcionamiento familiar “normal” suponía la naturalidad de una única autoridad adulta y delimitable. No cualquier referencia adulta, entonces, podía reducir el riesgo o vulnerabilidad en la que estaban supuestamente inmersos/as los/as niños/as. Se trataba de un/a adulto/a “adecuado/a”, un/a “buen/a adulto/a” capaz de proteger a los/as niños/as, minimizando eventos riesgosos y estando alerta frente a posibles situaciones, presentes o futuras, que expusieran al/la niño/a a algún peligro para su integridad física o psíquica: “Tenés mucha mamá psiquiátrica y adicta, y eso también genera mucho caso de bebés, en ese sentido, mucha mamá que no puede brindarle el cuidado al bebé o que está en calle” (Entrevista a Coordinadora, San Martín, 2013).

En este pasaje, advertimos que el riesgo estaba puesto en esa “mamá psiquiátrica y adicta”. Esa “madre riesgo”, era para los/as agentes institucionales aquella que no lograba cumplir con las expectativas del Sistema de Protección. La colocación, por parte de dicho Sistema, de las mujeres como responsables de los/as niños/as, impulsaba entonces, por un lado, la promoción de la maternidad como un reclamo de respeto y poder de las mujeres, pero al mismo tiempo, las colocaba en un lugar de máxima responsabilidad y de mayor acento de sus “funciones” tradicionales (Gordon, 2008; Tabbush, 2010). De esta manera, estos/as agentes solían “utilizar la lupa”, sobre todo, con las madres. En efecto, eran las mujeres las frecuentes protagonistas de los relatos de los/as trabajadores/as. Éstas aparecían como desconocedoras de ciertos modelos de cuidado y desinformadas de lo que era “adecuado” para sus hijos/as, lo cual implicaba una pauta de “riesgo” o “vulnerabilidad”-más o menos determinante- según el caso, para los/as niños/as.

Aquí también advertimos algunas diferencias entre los municipios. Si bien en San Martín, la atribución de responsabilidad sobre el cuidado y protección adecuada recaía, por lo general, en una marcada fuerza sobre las madres; en Morón, aunque también aparecía esa responsabilidad en cabeza de dichas mujeres, paralelamente, había una mayor comprensión del contexto y situación de vida en la que aquellas se encontraban inmersas. Comprensión que compelió a los/as agentes a reflexionar y resignificar sus prácticas cotidianas, intentando no generar estigmatizaciones sobre las madres de sectores populares y su relación con la crianza y el cuidado de sus hijos/as.

A mí eso me encanta, hablar con la gente me encanta y hablar desde otro lugar, obvio, yo tengo un lenguaje popular porque también soy de barrio y me he curtido en eso, como en esas arenas más de abajo, por otros lados, por militancia, y me copa estar ahí, observando un poco qué le pasa a esta madre que tiene cinco hijos y que parece que hace todo mal pero que está súper desbordada porque entiendo lo macrosocial que le sucede, y por ahí le puedo tirar una onda [...] (Entrevista a profesional, Morón 2014).

En Morón, el “riesgo” era asumido, dimensionado y resignificado como “vulnerabilidad social” por los/as agentes. Por lo tanto, la lupa no estaba tanto colocada sobre las expectativas o predicciones sobre vulneraciones de derechos potenciales o futuras, sino en las inserciones débiles que conllevaban a los/as niños/as y sobre todo a sus familias, a estar más predispuestos a la desprotección de sus derechos. Como lo señala la anterior cita de campo, los condicionantes sociales aparecían resaltados con un peso específico, en el impacto de las trayectorias biográficas de las familias (Castel, 2013; Kessler y Merklen, 2013). Si bien en varios de los casos, las/os agentes hacían hincapié en que no había sostén en la familia para el/la niño/a- lo cual resaltaba en sí la emergencia de la “vulnerabilidad”- en múltiples oportunidades, se impulsaba el intercambio de dicho

sostén familiar, con la idea de una red social o comunitaria que ayudase en la conformación de la referencia adulta. En muchas de las entrevistas analizadas, al considerar los obstáculos para alcanzar el “bienestar de los niños/as”, los/as agentes institucionales solían identificarlos ya no solamente con el espacio primario de socialización, sino con el contexto institucional y/o comunitario. Se aprecia así, una consideración y una reflexión sobre la inexistencia o precariedad de un entramado social e institucional que repercutía negativamente en el “bienestar infantil”.

Bueno, hay como un vacío de las instituciones, así como de época. En general, las instituciones, digo familia, escuela, como que hay algunos de los sentidos que tuvieron históricamente que están puestos en cuestión. Muchas veces lo que pasa es que muchos pibes quedan como por fuera de la escuela y el trabajo con las instituciones para que los puedan recibir, ese es uno de los problemas que más aparece. En realidad, me cuesta tanto decir qué, porque muchas veces hay muchos prejuicios y se le da mucha responsabilidad a las familias ausentes o a las escuelas, y no sé, me parece que tiene que ver más con un entramado que está como muy roto y los pibes se encuentran con la soledad de tener que resolver esas situaciones, que en realidad necesitarían de redes y de otros adultos que pudieran acompañar eso (Entrevista a Coordinadora, Morón, 2014).

En este fragmento de entrevista, que corresponde a una trabajadora de Morón, se advierte una reflexión y problematización respecto de la ausencia-o precariedad- de estos lazos que sujetaban e incluían a los/as niños/as en sus barrios, pretendiendo, además, correrse de una mirada privatista e individualista quitándole centralidad a la familia por sobre cualquier otra institución en el alcance del “bienestar” de los/as niños/as. Hay allí una marca propia de los/as agentes institucionales de este municipio, que indicaba una transformación en la comprensión y evaluación de los obstáculos a la protección de derechos, que no se agotaba en

una perspectiva individual y/o subjetiva, sino que posaba su atención sobre las mismas políticas y dispositivos sociales generados para satisfacer tales derechos.

Los/as niños/as en “las fisuras de la intervención”

Los/as trabajadores/a, en tanto que agentes reflexivos/as, se encontraban en el marco de sus intervenciones con ciertas contradicciones y dilemas, los cuales los/as llevaban a realizarse cuestionamientos respecto de sus prácticas y críticas en torno al funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos. En este apartado se propone agrupar analíticamente los cuestionamientos en dos grupos. En primer lugar, los dilemas que se les presentaban a los/as agentes al momento de realizar las intervenciones con niños/as y familias. Luego, las disputas respecto de cuál era el dispositivo que interpretaba “correctamente” cuando una necesidad se presumía inadecuadamente provista por los/as adultos/as referentes, y, por ende, de qué forma se protegía “mejor” los derechos de los/as niños/as.

En primer lugar, entre los dilemas que se les presentaban a los/as agentes al momento de realizar las intervenciones encontramos inquietudes alrededor de las consecuencias “no deseadas” -o no esperadas- de la puesta en práctica del Sistema de Protección y sus repercusiones en el resguardo de los/as niños/as ante esas acciones que podían ser revictimizantes. Para el caso de San Martín, advertimos una preocupación sobre cómo se producía la coordinación entre los distintos dispositivos del Sistema, como así también, respecto de los tiempos institucionales y en cómo estos podían “vulnerar” los derechos de los/as niños/as. Se trataba de lograr que la intervención se encontrase más acorde a los tiempos de los/as beneficiarios/as, pero también, que los dispositivos de protección de derechos y los/as trabajadores/as se preocupasen por “ajustar su mirada,

el diagnóstico, el pronóstico” (Entrevista a Autoridad, San Martín, 2013). Este ajuste de la mirada, suponía tanto trabajar “en el uno a uno” con cada niño/a, como hacer un esfuerzo por “construir” un mapa con todas las instituciones intervinientes: que el diálogo entre todas permitiera construir “una red fuerte” para que, como decía uno de los/as trabajadores/as, “los niños no se caigan en las fisuras de la intervención” (Registro de campo San Martín, 2016).

Entre los/as trabajadores/as de Morón, sus preocupaciones giraban en torno a las intervenciones compartimentadas: que las familias tuviesen que “recorrer mil oficinas”, contando en cada una de ellas su historia. Frente a esta inquietud, la solución propuesta era aplicar el “principio de intervención mínima”, como forma de combatir la “hiper-institucionalización” de las familias y, por ende, su “revictimización” constante. Lo que se buscaba, era evitar volver a caer en una intervención fragmentada y superpuesta y a los discursos contradictorios, en el marco de escenarios complejos donde convivían diferentes instituciones correspondientes al nivel nacional, provincial y local, En el caso de Morón, este “principio de intervención mínima” se encontraba vinculado con la adopción por parte de la gestión municipal, de la perspectiva de Abordajes Integrales como paradigma de trabajo⁸.

El objetivo de trabajar bajo dicho principio era, por un lado, “cuidar a la gente” previendo de que sea lo menos invasivo posible. Es decir, mantener una comunicación entre distintas áreas institucionales y de distintos niveles de gobierno para que las personas no vayan “rebotando de un

⁸ La perspectiva de Abordajes Integrales, implementada desde el año 2009, proponía la utilización estratégica de los recursos del municipio en función de cada territorio, de manera tal que las políticas locales “pudieran tener más impacto, que sean más útiles para la gente que vive en ese espacio” (Entrevista a Coordinadora Morón, 2014). Para profundizar respecto del proceso de implementación de la perspectiva de Abordajes Integrales en el Municipio de Morón consultar el capítulo 2 de este libro.

lado a otro” (Entrevista a Coordinadora, Morón, 2014).⁹ En segundo lugar, hacer intervenciones que no sólo contasen de la entrega de recursos simbólicos o materiales, sino que también “tuviesen un horizonte” (Entrevista a Coordinadora, Morón, 2014).

Los/as trabajadores/as de ambos municipios, en su labor cotidiano se encontraban con contradicciones, las cuales los/as conducían a realizarse cuestionamientos y distanciamientos respecto de la posible dimensión de control de sus prácticas, procurando ampliar su faceta de cuidado. Estos cuestionamientos de la intervención que mencionamos como dilemas, forman parte del entramado entre la complejidad de los casos atendidos, la situación social de las familias y los/as niños/as y la propia interpretación de los/as agentes. Puede también vincularse con el temor de los/as nuevos/as trabajadores/as de la protección de quedar ubicados en el lugar de “los malos”, “los saca chicos”-antes ocupado por jueces, juezas y funcionarios/as judiciales (Villalta, 2010).

Por otra parte, en cuanto a las disputas encontradas, las mismas giraban en torno a dilucidar quienes eran los más adecuados para intervenir, cuándo y cómo era apropiado hacerlo frente a una situación donde los derechos se encontraban “vulnerados”. Las leyes de protección integral supusieron, en esta línea, una reconfiguración institucional, a la vez que, la reactivación de viejos y la creación de nuevos conflictos entre los dispositivos del Estado encargados de llevar adelante la protección de la infancia (Villalta, 2010). La apelación a la infancia en su dimensión social y la imposibilidad de que quedase reducida a la intervención de un dispositivo específico, se produjo de la mano de la emergencia y multiplicación de agentes plurales y dispersos en el campo de protección de la infancia y que pasaron a formar

⁹ Lógica esta que, según los/as agentes institucionales, acontecía de manera muy clara en gestiones estatales anteriores en las que el propio Estado local actuaba de manera compartimentada y fragmentada en el territorio barrial.

parte de este dominio de intervención. Esto se tradujo en distintas acciones, que los/as agentes institucionales denominaron “corresponsabilidad”. Según dicho concepto, ya no podían intervenir sólo los/as profesionales del dispositivo específico para atender las situaciones de derechos vulnerados de los/as niños/as-como si sucedía en otros modelos-, sino que los distintos actores con alguna vinculación con la infancia comienzan a ser convocados a diseñar y ejecutar estrategias de intervención de manera conjunta. Tal como lo planteaban muchos/as de los/as agentes, la complejidad de “la realidad”, tornaba como una obligación el reflexionar y el hacer de modo conjunto. Ahora bien, este juego corresponsable, que implicaba la presencia de muchos actores, de distinto nivel y responsabilidades, aporta varios debates, en tanto que se produce en un “marco de disputa ideológica y de poder” que requiere que los Servicios Locales adopten un lugar diferenciado de conducción de esa estrategia de legitimación. Si bien se valora el juego corresponsable -abriéndose el diálogo y la posibilidad de trabajo conjunto- se reserva un lugar especial a Servicio Local como líder del proceso. En definitiva, tal como lo plantea Villalta (2010), lo que se pone en cuestión, es desentrañar quién resultaba el “mejor garante de la protección”.

Se ha encontrado que, para el caso de Morón, si bien se apelaba a que otras instituciones -por ejemplo, los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) y las escuelas- se sintieran partícipes del Sistema de Protección, muchas de las veces, se les señalaba las faltas que aquellas cometían al momento de interpretar “correctamente”- de acuerdo a la ley- las necesidades y los derechos de los/as niños/as. Entonces, los/as trabajadores/as de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud si bien exigían que otros dispositivos se implicasen en la tarea, a la vez y paradójicamente, parecerían terminar por colocarse como los/as únicos/as garantes de la protección de los/as niños/as. De este modo, frente a la falta de ciertos criterios comunes para las situaciones en las que se intervenía, adoptaban una función pedagógica

hacia otros dispositivos estatales, explicando cuándo había, y cuándo no había, un derecho vulnerado y de qué manera era procedente intervenir.

Cabe destacar, que incluso algunos/as agentes de Morón, planteaban que la intervención de algunos dispositivos estatales podía perjudicar a los/as sujetos de la intervención, incluso, muchas de las veces, “vulnerando más los derechos de lo que los protegen”. Los/as agentes institucionales de dicho municipio problematizaban y reflexionaban críticamente respecto del funcionamiento inadecuado de otras instituciones como por ejemplo la escuela, la cual conducía a que las demandas que debían ser por “naturalidad” de la comunidad educativa -deserción o ausentismo escolar- llegaran al ámbito de los organismos de la protección de derechos. Para los/as agentes, de alguna manera, eran aquellas instituciones las que, al tener una perspectiva limitada sobre los derechos de los niños/as, terminaban por vulnerarlos.

Es toda una concepción que haya un operador, un orientador de una escuela que se tome el tiempo de registrar una nota, que haga llegar, que la ponga en un aparato administrativo porque cree que un niño tiene un derecho vulnerado porque tiene piojos. O porque nos llaman a nosotros acá a las 5:30 porque hace media hora que están esperando y la mamá no los vino a buscar, algo en esa casa debe pasar. *¿Y llamaste a la casa?, No.* Son ejemplos re concretos, pero son re claros. Y esta cuestión de creer que el Servicio Local es quien tiene la respuesta, como saco la receta y resuelvo la situación de este niño. Y la construcción es como un poco más amplia y tiene otros procesos. Son otros procesos cuando encima querés hacer parte a esa familia (Entrevista a Coordinadora, Morón, 2014).

Conclusiones

A lo largo de este capítulo, hemos pretendido señalar cómo, lejos de ser un concepto unívoco, la interpretación del “bienestar” de los/as niños/as puede adoptar diversos sentidos, los cuales, en parte, responden a lo que los/as trabajadoras/es del Sistema de Protección, consideran “necesario” para los/as niños/as y aquellos riesgos que urge eliminar o reducir, en tanto obstáculo para su “normal” o “saludable” desarrollo y crecimiento. Así, hemos visibilizado cómo las perspectivas de aquellos/as agentes institucionales distaban de ser homogéneas, confluyendo en ellas, diversas y contrastantes visiones. Para este análisis, nos hemos servido tanto de conceptualizaciones críticas sobre el Estado y los derechos, como de algunos aportes de las teóricas feministas del bienestar (Fraser, 1989; Haney, 2002). Ese uso conjunto de aportes, generalmente ausentes en los estudios sociales de infancia, han contribuido a alcanzar una mejor comprensión de estos procesos, impulsando una mirada expansiva y relacional sobre los derechos (LLobet, 2012).

Por un lado, hemos dado cuenta de que permanecía con fuerza entre los/as agentes, la idea respecto de las “necesidades infantiles” como obvias. Esta idea, presupone que cualquier adulto/a debía “naturalmente” identificar las necesidades de los/as niños/as justamente por su carácter de “naturales” (Woodhead, 1997). En este sentido, si bien existía una preocupación común por parte de los/as trabajadores/as de ambos municipios, por encontrar y construir referentes adultos/as capaces de identificar las “necesidades” de los/as niños/as, dicha búsqueda, adquiría matices particulares para cada municipio, cobrando diferencial relevancia el barrio, la familia y la madre. Así las cosas, resulta factible establecer el carácter empírico que, las interpretaciones sobre las “necesidades infantiles”, adoptaban en la determinación de las prácticas institucionales

(Llobet, 2014). Dichas interpretaciones, podían ser tanto el puntapié de la intervención, como constituir sus metas u operar como guías.

En sintonía, se ha evidenciado que las disímiles significaciones que podían arrojar la noción de “necesidades infantiles”, se relacionaba con los múltiples sentidos que ideas como “abandono”, “negligencia”, “vulneración” y “riesgo” podían adoptar. Tal como fuera mencionado, las apreciaciones sobre los indicadores de “riesgo” y/o “vulnerabilidad” tampoco resultaban claros ni transparentes, sino que implicaban una serie de estructuras, actores, decisiones y dilemas que convocaban a los/as trabajadores/as de la protección a una reflexión permanente y constante. Si bien los “obstáculos a la protección de derechos”- especialmente asociados a factores relacionados con las conductas, valores y hábitos de sus familias- eran tenidos en cuenta por los/as trabajadores/as de ambos municipios, estos eran traducidos de distintos modos, como “riesgo”, “vulnerabilidad” y “vulneración de derechos”. A diferencia de San Martín, donde la referencia a la noción de “riesgo” se encontraba más presente, en el caso Morón, dicha referencia no aparecía con tanta nitidez, y sí emergía la mención a la idea de “vulnerabilidad”, que no colocaba el acento sobre probabilidades de ocurrencia de actividades que pusiesen en peligro a la integridad física o psíquica del niño/a, sino a los condicionantes y limitantes del entorno socio-comunitario, a los que entonces el municipio decidía fortalecer y sostener.

Por otra parte, este capítulo procuró echar luz sobre algunas de las tensiones encontradas en el trabajo de los/as agentes institucionales, señalando la existencia de dos tipos de tensiones: dilemas éticos presentados al momento de las intervenciones y disputas respecto de cuál era el dispositivo que interpretaba “correctamente” la existencia de “derechos vulnerados”. La existencia de estas tensiones abona a la idea de que las definiciones sobre aquello que era traducido como el “bienestar” de los/as niños/as, no sólo adquiriría

distintas connotaciones de acuerdo a los contextos específicos, sino que éstas se encontraban en constantes contiendas protagonizadas por distintos actores institucionales.

Dado que este capítulo se ha focalizado, exclusivamente, en las perspectivas de los/as trabajadores/as de la protección, queda pendiente para una nueva exploración, indagar cómo en las interacciones cotidianas entre agentes institucionales y beneficiarios/as, se dirimían interpretaciones acerca de las necesidades, los riesgos y los derechos. Y cómo esto moldeaba las prácticas concretas empleadas para la constitución y protección de los derechos de los/as niños/as y los márgenes de la intervención. Estos intereses reconocen la riqueza y las posibilidades de colocar el foco en el nivel micro, sin desconocer que las dimensiones productivas y normativas de la realidad social no pueden reconstruirse solo en las prácticas sociales e institucionales (Llobet, 2012). Por lo tanto, este capítulo opera como una parte de este libro, entendido este último, como un programa completo de investigación donde el nivel micro y el nivel macro son exploradas de manera integrada (Llobet, 2012).

El Estado local y el territorio

Aspiraciones de cercanía y transformaciones en la institucionalidad de los sistemas de protección y promoción de niños y jóvenes

MARINA MEDAN, ANA CECILIA GAITÁN Y VALERIA LLOBET

Introducción

La apelación a la “territorialización” de las políticas sociales ha sido, desde mediados de la década de 2000, uno de los ejes centrales de transformación buscados por las leyes y las políticas de protección de derechos en Argentina. En efecto, constituye, por un lado, una propuesta de cercanía, en la cual el Estado se hace presente en el espacio geográfico y social de emergencia de las necesidades sociales, en el lugar donde “la gente” vive. Por el otro, aparece como una propuesta participativa en la que los niveles sub nacionales del propio Estado se colocan como responsables por el diseño, la ejecución y/o el financiamiento de las políticas de protección de derechos. Con propuesta participativa nos referimos a que el “estar ahí” del Estado, conlleva para sus proponentes, incorporar la voz de “la gente y sus necesidades”, de modo que lo que se implemente sea más ajustado a lo que “realmente” aquellos/as necesitan. Complementariamente, refiere a la necesidad de captar y alinear la intervención estatal a los recursos locales: “conocer lo que se hace en los barrios” para maximizar las capacidades estatales.

En el contexto de la institucionalización del marco de derechos de niños, niñas y jóvenes, la territorialización adquirió especial relevancia. En efecto, la “territorializa-

ción” de las políticas para la infancia –y de inclusión en general- aparece en documentos, diseños de programas, y comentarios de los actores, como una arista central al cumplimiento de los objetivos de protección de derechos de niños, niñas y jóvenes. Así, “territorio” nombra los barrios populares, pero también actúa como un deseado instrumento de transformación de la política social. El giro de la política social, durante el primer decenio del siglo XXI, ha conllevado tal aspiración de cercanía entre funcionario y destinatarios/as (Perelmiter, 2011) tanto geográfica (instalar las oficinas de los servicios en los barrios) como socialmente (borrar las fronteras sociales y jerarquías entre funcionarios/as “de escritorio” y ciudadanos/as). El territorio se convierte en una potente metáfora de un supuesto movimiento de ampliación de los márgenes estatales para la incorporación de sujetos otrora considerados “extraños”.

Específicamente, en los lineamientos para la intervención, la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005, señala la importancia de la desconcentración y descentralización de los servicios para atender más adecuadamente a las necesidades de protección de derechos en “el centro de vida del niño”. Por su parte, la territorialización conforma una de las características centrales que los actores locales procuran para garantizar la adecuación de los servicios. La cercanía adquiere múltiples valores positivos como eje sustantivo para “llegar” a los/as niños/as, adolescentes y sus familias. Además, es una vía de acceso a las instituciones que deben componer el Sistema (escuelas, organizaciones barriales, centros de salud, etc.) y que son, según la ley, corresponsables en la protección de derechos.

En base a esta situación, este artículo busca contribuir a los debates que abordan la articulación entre el territorio y políticas sociales, enfocando en las políticas de promoción y protección de derechos de niños/as y jóvenes. Analizaremos los sentidos que adopta “lo territorial” y la “territorialización” para los/as trabajadores/as del sistema

de promoción y protección de niños/as y jóvenes, preguntándonos cuáles son las posibilidades y los problemas que “el territorio” le trae a la burocracia estatal desde el punto de vista de los actores. El principal supuesto que aquí sostenemos es que en las “oficinas territoriales” del Estado, se redefine la política social, y por ello es significativo el análisis de sentidos y prácticas de los actores. La redefinición es tanto en relación a la propia institucionalidad, como en el vínculo hacia los/as destinatarios. La lógica burocrática se ve modificada por los sentidos y las relaciones y prácticas sociales de los actores del “territorio” (entre quienes no solo están los habitantes de los barrios sino los propios agentes estatales). Procuraremos echar luz sobre cómo las disputas que se producen en “el territorio” hacen porosos e inestables los bordes de la estatalidad. Además, discutimos el carácter presuntamente homogéneo de la territorialización del Sistema de promoción y protección de derechos, ya que encontramos diferencias significativas entre los modos en que los distintos dispositivos del sistema interactúan con “el territorio”.

El artículo se encuentra estructurado en cinco apartados. En uno inicial se revisan brevemente los antecedentes dentro de la academia local que han reflexionado en torno al “territorio” y con los cuales esta investigación dialoga. En una segunda y tercera sección se señalan aspectos relacionados a la perspectiva analítica y la metodología utilizada en la presente indagación. En cuarto lugar, se presentan los resultados más significativos que se discuten en la última parte.

La territorialización: entre la focalización neoliberal y la cercanía estatal

Durante la década de 1990, en la Argentina, emergió en las ciencias sociales una línea de debates que vincula el territorio a la cuestión social de un modo que encuentra resonancias en el problema que aquí se aborda. Estudió las políticas sociales en el contexto del desempleo y la desindustrialización de los años noventa, y desde allí contribuyó al tratamiento del barrio o el territorio como el escenario de la intervención estatal focalizada¹. Por su parte, la focalización propia de estas intervenciones se acompañó con dinámicas de desconcentración y descentralización, con transferencia de la responsabilidad del gasto, la gestión y/o ejecución de políticas asistenciales a niveles provinciales y municipales, incluso, a veces, a ONGs. En tal sentido, la relación del Estado con el territorio en la década de 1990 vinculaba la “cercanía” con la des-universalización.²

Recientemente, otra línea de estudios que enlaza a las políticas sociales con el territorio atiende al giro en las relaciones entre los movimientos sociales con fuerte inscripción territorial y el Estado, proceso que sucedió en Argentina a partir de 2003. Fue entonces que amplios sectores

1 En este sentido, consultar Andrenacci, Luciano (org.). (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Ediciones Al Margen/UNGS.

Soldano, Daniela (2014). El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad, y promesa. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 86, 12-17. Disponible en: <http://bit.ly/2VccWF3>.

2 Otra línea que vale mencionar, pero que se desvía de nuestro foco se centra en las dinámicas sociales barriales, a partir de lo que se denominó como la pérdida de la centralidad del trabajo en la organización social y política de los sectores populares. El foco del análisis en estos estudios estaba en la territorialización de las adscripciones e identidades sociopolíticas y de la propia acción política. Por ejemplo, Merklen, Denis. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla, y Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003) *Entre la Ruta y el Barrio: la Experiencia de Las Organizaciones Piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

de los movimientos de desocupados se integraron a la propia gestión social del Estado, llevando las necesidades del “territorio” al centro de la legitimación misma de la política social (Perelmiter, 2011), y asumiendo al barrio como “fuente de poder social” (Soldano, 2014). La política social ubica el accionar territorial en el centro de discurso político y se reacomoda como integral; es decir, no se reconoce como asistencial, sino que supone un compromiso “cercano” con las necesidades de la población y encuentra en los trabajadores estatales y sus capacidades y perfiles (vinculados con la “entrega” al servicio social, el afecto, etc.), un elemento central de las intervenciones (Perelmiter, 2011; Mancini, 2015). Este artículo dialoga con esta aproximación, al indagar en las relaciones que la política social tiene con el “territorio” -considerándolo espacio físico y red de relaciones sociales-, y procura aportar a la discusión sobre las políticas para la infancia y la juventud.

Perspectiva analítica

Dada esta centralidad del territorio en las políticas sociales, nuestro punto de mira procura recuperar las maneras en que “el territorio” es significado, apropiado y negociado por la burocracia local en la gestión de las nuevas generaciones. Para ello, apelamos a los debates sobre el Estado desde el feminismo (Fraser, 1989; Haney, 2002) y los enfoques socio antropológicos (Das y Poole, 2004). Por otro lado, dialogamos con las aproximaciones analíticas a los territorios que lo asumen como espacio físico y social (Bourdieu, 1999) y como red de relaciones sociales.

Ahora bien, aunque sin dudas el territorio y lo territorial tienen múltiples significados, aquí lo entendemos como la forma en que el Estado interpreta y organiza el espacio geográfico y social para su intervención. Si bien el territorio es efectivamente el espacio donde se asientan las

instituciones, ese “territorio” no las pre-existe, sino que se constituye como un espacio visible para el Estado cuando su existencia problematiza el quehacer estatal de algún modo. Procuramos mostrar que, desde el punto de vista de los actores, el territorio es un elemento político opaco, cuyos sentidos son múltiples y su eficacia como elemento de la gestión poblacional, compleja. El territorio será equivalente a “comunidad” y “barrio” cuando los/as agentes refieran a los objetivos de creación de relaciones de confianza y será una metáfora de distancia social cuando hagan alusión a un espacio social y físico distinguible del “centro”, dada su jerarquía inferior y su vulnerabilidad marcada.

El carácter negociado de las definiciones y acciones estatales (Fraser, 1989; Haney, 2002) ilumina que, al definir un territorio determinado como un espacio de intervención, las agencias estatales también definen sus propios límites. Por ejemplo, una insistencia peculiar de los/as agentes, sobre la necesidad de desmontar la trama simbólica que antecedió al nuevo Sistema de Promoción y protección y la instalación de las nuevas oficinas territorializadas, permite reparar en ello. Los agentes de los dispositivos estudiados se referían a la necesidad de lidiar con, y desarmar, las percepciones estigmatizantes que la población tenía sobre prácticas estatales de corte tutelar que privilegiaban la potestad del Estado sobre la de las familias, para separar a niños/as de sus hogares si lo consideraba necesario (Zapiola, 2006; Villalta, 2005). Concretamente señalaban que en los barrios populares les esperaba un rechazo vinculado a poderosas imágenes negativas (“sacachicos”, “monstruos”). Desarmar estas imágenes suponía reconfigurar la fisonomía, la localización y las peculiaridades de las nuevas oficinas territoriales. En este sentido es que la metáfora del “margen” propuesta por Das y Poole (2008) como una frontera entre el Estado y el territorio, es particularmente fértil para aportar a la comprensión de dicha institucionalidad estatal y los modos de regulación social que se ponen en práctica en los barrios populares. Para las autoras,

el margen es algo constitutivo al Estado, y no externo a él. Proponen pensar que “las formas de la ilegalidad, la pertenencia parcial, y el desorden que parecen habitar los márgenes del Estado, son las formas que constituyen las condiciones necesarias para el Estado, en tanto objeto teórico y político (Das y Poole, 2008: 22). Así, el margen, más que mostrar el advenimiento de una exterioridad al Estado, lo constituye: este es circunscrito y redefinido por los márgenes. La noción de margen lejos se coloca de la idea de marginalidad y tampoco se limita a la diada centro-periferia (aunque de algún modo la incluye); en tal caso recoge más que sus resonancias físicas, para incluir la dimensión simbólica y social y de allí su utilidad para nuestro argumento. Así, pensar las relaciones entre Estado y territorio a partir de la noción de margen, permite enfocar en los lugares donde el aparato estatal continuamente redefine sus modos de gobernar y legislar. Margen, como articulador analítico, nos permite considerar, además, que esos lugares también son sitios en los que leyes y otras prácticas estatales son colonizadas mediante formas de regulación que emanan de necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica (Das, 2004:24). La existencia de un proceso de “colonización desde los márgenes” (Das y Poole, 2008; Roitman, 2004) sucedería cuando discursos y prácticas propias de los sectores populares o subalternos se traman y, de algún modo, modulan las prácticas estatales. Esta colonización podría deberse a la debilidad propia de las instituciones estatales, que deben reafirmarse en el terreno comunitario incorporando elementos propios de la cultura subalterna en su reafirmación hegemónica y ante la posibilidad del avance del desorden; además, esta colonización puede ser de utilidad al propio gobierno para dar la imagen de que defiende los intereses de los/as subalternos/as y reconoce sus demandas.

Así, en este artículo procuramos mostrar cómo el Estado, mientras se territorializa para ampliar su capacidad de control y gestión, lidia con el hecho de ser colonizado y

transformado. Para lograr los objetivos institucionales, la porosidad de las fronteras estatales (respecto de los múltiples actores mediante los cuales viabiliza su intervención), su opacidad (en tanto variados actores encarnarán al Estado en horarios inverosímiles o lugares inaccesibles), y su informalidad (en tanto la lógica burocrática es intermitente y coexiste con otras lógicas informales) constituyen características necesarias para la territorialización, es decir, una suerte de precio a pagar para lograr sus fines.

Metodología

Para abordar estos interrogantes ahondaremos en las significaciones con que los actores dan sentido a su acción. La investigación de la que surge este artículo adoptó una estrategia metodológica cualitativa y constituyó un estudio de caso instrumental y múltiple, para comprender un problema general a partir del estudio de casos particulares (Stake, 1998), con estrategias intensivas de producción de datos en el período 2013 – 2015.

Se seleccionaron dos casos, que nombramos como municipios 1 y 2. Estos comparten el emplazamiento en el primer cordón del noroeste del conurbano de Buenos Aires (la jurisdicción subnacional más grande de Argentina) y la extensión territorial. Aunque predominan los sectores medios, ambos cuentan con zonas de asentamientos y residencias precarias, de larga data y alta conflictividad en donde se asientan los dispositivos de promoción y protección de derechos, referentes empíricos de esta indagación. En relación a la gestión política, ambos gobiernos locales eran, durante el trabajo de campo, conducidos por partidos vecinales con posteriores alianzas con partidos tradicionales. El municipio 1 fue seleccionado por ubicar al “territorio” como el eje organizativo de su gestión a través de lo que se conoce como Unidades de Gestión Comunitaria, y otras

estrategias que priorizaron la participación ciudadana. En el municipio 2 la auto-definición de la “nueva gestión” pasó también por la cercanía territorial, lo que se expresó en que se trate de una de las gestiones locales estatales con más cantidad de personal en áreas de desarrollo social dedicada al trabajo territorial,³ aunque sin formas institucionales específicas -como en el municipio 1.

Dentro de estos municipios, los datos se construyeron mediante la realización de treinta entrevistas en profundidad a los/as trabajadores/as y funcionarios/as de dos dispositivos del Sistema de protección.⁴ Por un lado, los Servicios Locales, que son espacios de asistencia especializada para atender situaciones de vulnerabilidad de derechos de menores de 18 años (vulnerabilidad socio económica, pero especialmente abuso familiar, maltrato infantil, etc.), a cargo de psicólogos/as, trabajadores/as sociales, abogados/as. Por otro lado, dispositivos locales de promoción de derechos destinados a jóvenes. Estos últimos adquieren diferentes

3 Para ampliar la caracterización de ambos municipios puede consultar Alonso, Guillermo (2009). La política social municipal en el cruce entre nación y provincia. El caso del municipio bonaerense de General San Martín. Buenos Aires: Mimeo; Annunziata, Rocío (2008). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. Buenos Aires: Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe del Programa Regional de Becas CLACSO). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Rodríguez Gustá, Ana Laura (2014). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. Trabajo y Sociedad, 22, 559-576.

4 Para ahondar en los detalles sobre el paradigma tutelar de gobierno de la infancia, la Ley de Patronato correspondiente, y la transición hacia el paradigma de derechos y la nueva ley nacional, 26061, de Protección integral de los derechos de los niños, ver: Villalta, Carla (2005). ¿De quién son los niños pobres? Debates por la tutela administrativa, judicial o caritativa en Buenos Aires de fin de siglo pasado. En Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Antropofagia; Zapiola, María Carolina (2006). “Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?” Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890. En D. Lvovich y J. Suriano, Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952. Buenos Aires: Prometeo UNGS.

nombres de acuerdo a los municipios (Casas de juventud, o Centros juveniles) y pueden alojar en su interior programas específicos de inclusión social que dependan del mismo nivel municipal o provincial. En ambos municipios, dentro de estos dispositivos de promoción funcionaba el programa provincial *Envi3n*⁵, destinado a la inclusi3n social y fomento de la terminalidad educativa de j3venes de entre 12 y 21 a3os. Estas Casas y Centros, que tienen su localizaci3n en los barrios populares, ofrecen talleres recreativos y de oficios, y servicio de comedor. A diferencia de lo que sucede en los servicios locales, donde las intervenciones obedecen a demandas o denuncias puntuales u oficios judiciales, en los dispositivos de promoci3n la participaci3n de los/as j3venes “es voluntaria”.

Respecto a la construcci3n de los datos, adem1s de las entrevistas, realizamos observaci3n participante en los dispositivos estatales. En el caso del municipio 1 la construcci3n de los datos se hizo entre 2013 y 2015 en una Casa de la Juventud. En el municipio 2, la locaci3n fueron los servicios locales durante 2012 y 2013 y un Centro Juvenil durante 2015. Tambi3n realizamos relevamiento documental y an1lisis de fuentes secundarias.⁶

5 El Programa de Responsabilidad Social Compartida *Envi3n* es un programa de inclusi3n social juvenil dirigido a personas de 12 a 21 a3os “en situaci3n de vulnerabilidad social de la Provincia de Buenos Aires”. Los objetivos del programa son: integrar a las/os j3venes al sistema educativo, ense3arles un oficio y procurarles un espacio de contenci3n donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales. Depende del Ministerio de Desarrollo Social, pero es gestionado municipalmente. Se implementa desde 2009 y tiene presencia en toda la provincia. Para 2015 contaba con 330 sedes y se encontraba destinado a m1s de 50.000 j3venes, pero desde entonces sufri3 altibajos debido a los cambios de gobierno provinciales y municipales. Para 2019 contin1a vigente pero su funcionamiento es muy variable seg1n el apoyo que puedan darle los municipios.

6 Para agilizar la lectura consignamos a qu3 entrevista corresponden los datos s3lo cuando lo consideramos indispensable. Con el objeto de resguardar la identidad de los sujetos de estudio, en esta investigaci3n se mantiene el anonimato de las personas entrevistadas, omitiendo y modificando sus nom-

Dado que las jurisdicciones analizadas poseen sus improntas e historias particulares, los datos correspondientes a cada una de ellas serán presentados por separado en el próximo apartado. En él se enfatizará en los rasgos específicos de ambas y se atenderá a los efectos buscados y no buscados de su territorialización, como así también, a la identificación de la localización de los problemas.

Resultados

Municipio 1

En el Municipio 1 la gestión vecinal asumida en 1999 había encarado un proceso de descentralización. Este había supuesto un acercamiento del Estado al “territorio” tanto geográfico como social (Annunziata, 2008). Por tal motivo, los actores locales señalaban que había sido incluso antes de la sanción de la mentada Ley 26.061, que el Estado local había propuesto “otro modo de vincularse”, uno “más cercano” que permitiese diagnosticar las problemáticas emergentes, a partir de la creación del Programa de Descentralización Municipal del 2004 y la construcción de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)⁷. Así, con el lanzamiento de dicho programa y la inauguración de las UGCs el estado local pretendía volverse capaz de reconocer con más precisión las necesidades de la población, optimizar recursos disponibles -estatales y de la comunidad-, limitar una excesiva intervención estatal, promover la participación activa de los/as vecinos/as y las organizaciones sociales, y fomentar intervenciones que no sólo resolvieran

bres, a la vez que procurando la confidencialidad de cierta información que permitiría identificarlas, por ejemplo, los nombres de los municipios y barrios.

⁷ Espacios donde las personas podían realizar trámites, resolver conflictos vecinales y desarrollar actividades culturales.

urgencias. Le interesaba poder erradicar, a través de la articulación de diferentes áreas de atención, cierto costado “violento” de la intervención estatal: que las personas no vayan “rebotando de un lado a otro” contando su historia en cada espacio estatal transitado, y aplicar el principio de “intervención mínima”. Un supuesto fuerte articulaba estas líneas de acción: la transformación de las relaciones entre vecinos y Estado a partir de la deconstrucción de la imagen negativa que tenían los primeros respecto del segundo, especialmente alrededor de la problemática de infancia.

En este sentido, la territorialización de las políticas de infancia que reclamó la Ley de Protección Integral, pudo enmarcarse en dicho proceso de descentralización que venía teniendo el municipio. Desde la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud, por ejemplo, explicaron cómo este abordaje territorial supuso reformulaciones en el organigrama municipal y en el paradigma con el cual se trabajaban las intervenciones. También supuso un cambio respecto de la mirada hacia los/as destinatarios/as y los territorios en los cuales ellos/as viven, cambio centrado en la “legitimación” de las prácticas barriales y la “reivindicación” del conocimiento territorial de los actores locales, conocimiento y prácticas surgidas de la experiencia de vivir y militar en el barrio.

De hecho, la modalidad en que tuvo lugar la territorialización en este municipio produjo, según los/as agentes estatales, diversos efectos. Uno de los efectos buscados consistía en forjar un nuevo “vínculo” entre el Estado y los/as vecinos/as. No se trataba tan sólo de abrir oficinas en un sector específico, sino construir una nueva forma de presencia y de relacionamiento con los/as vecinos/as, basado en la confianza y el mutuo beneficio: acercarse de un modo distinto.

Una primera estrategia para lograr este “nuevo vínculo” implicaba transformar las percepciones locales y refundar las ideas sobre el Estado en lo local. Tal como lo planteara una de las trabajadoras del Servicio Local, lo más difícil fue

desterrar la idea que tenían los/as vecinos/as de que el Estado, y sobre todo sus dispositivos de protección, iban a “bajar línea” en lo concerniente al tratamiento y cuidado de los/as niños/as. Ante esto, a través de estrategias mucho más sintónicas con las lógicas barriales que las burocráticas -ir caso por caso, explicarle a cada persona por qué estaban convocándolos nuevamente, manifestar preocupación y empatía- se procuró derribar las ideas negativas sobre el Estado que aquellos/as agentes presumían en los/as vecinos/as. A la vez, esta transformación de la percepción que los vecinos tenían del Estado local, requería la mentada legitimación de prácticas y saberes, pero también de otras mediaciones.

Si bien los/as agentes estatales mencionaban la necesidad de obtener datos personales de niños/as, jóvenes y familias, e información sobre situaciones de posibles vulneraciones de derechos, resulta sugerente su hincapié en la obtención -a través de referentes y representantes de organizaciones barriales- de otro tipo de información más relacionada con las dinámicas de los territorios. Esta información - disputas, conflictos y circulaciones - les serviría a los agentes del Estado para organizar el tempo y la geografía de la intervención: cuándo ir o no al barrio, por dónde acceder. Líderes/as de organizaciones sociales y referentes barriales resultaban centrales en el relato de los/as agentes entrevistados/as, en tanto que su conocimiento del territorio les permitiría “no caer en cualquier lugar”. Si bien este vínculo poseía una veta estratégica, plasmada justamente en contactar a los/as intermediarios/as correctos/as que pudieran proveer información para intervenciones “óptimas”, otra dimensión se encontraba relacionada con la mencionada construcción de relaciones de confianza y reivindicación del saber popular como vías para viabilizar la intervención.

Ahora bien, los obstáculos que enfrentaron los diversos dispositivos del Sistema en el territorio del municipio no fueron los mismos. Si los de protección tuvieron que lidiar con prejuicios heredados de la hegemonía del “paradigma

tutelar”⁸, los de promoción, destinados a fomentar la inclusión social juvenil, debieron librar batallas contra los presupuestos de los/as destinatarios/as y sus familias, respecto de sus capacidades para resolver las situaciones que les apremiaban. Complicado juego entre ideas sobre la capacidad de gestión, la legitimidad de la presencia estatal en el barrio y sentimientos de defraudación mutua.

Las Casas de la Juventud presentes en “el territorio” son tanto un oferente de actividades culturales, de educación informal y de “inclusión social”, como instancias que combinan recursos municipales (talleristas, oferta de actividades), provinciales (becas del programa Envión) y en algunos casos, nacionales (acceso a actividades y/o concursos y becas organizadas por programas de diversas carteras). Esta combinación de recursos y líneas de acción de varias jurisdicciones y oficinas estatales es invisible como tal para las/os vecinos, quienes demandan respuestas guiados/as por la lógica que coloca las oficinas en los territorios: dirigirse a una única ventanilla estatal. Pero las “ventanillas” no responden en esa dirección. Tal como lo recordaba una de las trabajadoras de una de las Casas, era algo cotidiano que los/as jóvenes demandasen la resolución de cuestiones sobre las que los trabajadores muchas veces no tenían incidencia, por ejemplo, en relación a los retrasos existentes en el cobro de las becas.⁹ En repetidas oportunidades, al presentarse estas situaciones en las que los/as trabajadores/as no podían dar respuesta, las reacciones de aquellos/as jóvenes oscilaban entre el enojo y los cuestionamientos que deslegitimaban su trabajo en el barrio. A pesar de los esfuerzos estatales

⁸ Más allá de la referencia a ciertas normas jurídicas que habilitaban que el Estado ejerciera la patria potestad y reemplazara a la familia separando a los niños de aquellas que no eran consideradas adecuadas para la crianza, esta expresión es utilizada habitualmente por los actores de los dispositivos y alude a un conjunto de prácticas, saberes e ideas de las que éstos pretenden distanciarse al vincularse, por oposición, a una línea de intervención que sostiene que el fortalecimiento de las familias en el lugar en donde residen es central para la protección de los derechos de los niños.

⁹ Entrevista a trabajadora de programa de promoción de derechos, 09/12/15.

por acortar las distancias y evitar la hiper institucionalización, cuando ciertas lógicas burocráticas se imponían, persistía, por ejemplo, la fragmentación. Ésta no solo atentaba contra la pretendida atención integral, sino que animaba susceptibilidades y cuestionamientos que terminaban por deslegitimar la labor de los/as trabajadores/as y ese renovado vínculo que se pretendía entablar entre el Estado y los destinatarios/as.

Otra de las batallas librada por agentes estatales se relacionaba con sus expectativas respecto de que los/as jóvenes destinatarios/as, además de pedir recursos materiales, se “apropiasen” de los espacios propuestos. Que lo hicieran, legitimaba su labor. Así, a las estrategias para construir nuevas percepciones sobre el Estado, se agregaba un accionar que denominamos *pedagógico* y que se relacionaba con romper ciertas lógicas con las que los/as vecinos/as del barrio se acercaban a las oficinas territoriales. La expectativa de estos/as agentes era que aquellos/as jóvenes demandasen el cumplimiento de sus derechos mediante demandas colectivas: “de una manera que no sea sólo resolviendo el problema individual de cada quien, poder pensar que hay cuestiones más transversales que afectan a muchos de los vecinos”.¹⁰

Esta intención de fomentar la organización colectiva para abordar los problemas le requería al Estado, “territorializado” en oficinas barriales, tramar vínculos no sólo con destinatarios/as, sino con sus redes de relaciones y con organizaciones sociales. En ello radicaba la centralidad de las estrategias tendientes a la formalización de la información y su transformación en recursos para la intervención. La búsqueda estatal de “encontrarse” con las prácticas, los recursos, y las redes de relaciones desplegadas en los barrios tenía como objetivo hacerlas legibles (Scott, 1998) para poder usarlas en sus intervenciones sociales y con ello, contribuir a su potenciación. Tal como lo señalara una funcionaria,

¹⁰ Entrevista a coordinadora de área de promoción, 07/07/14.

[...] hay muchas otras maneras de resolver otras situaciones, además del Estado, o que podrían complementar mucho más la intervención del Estado o enriquecer las intervenciones, por ejemplo, si hubiera una red más clara de todos los recursos que se encuentran en un territorio -que son mucho más de los que puede ofrecer un área del Estado-. A nivel afectivo y en muchos planos la información suelta o tan desagregada, es muy difícil pensar. De hecho, hasta a nivel espacial: si vos en un mapa ubicás esa familia... también estamos tratando de trabajar eso con los mapas de los barrios [...] Vos vivís acá, vos sabés que acá tenés tal organización, acá vive tal, acá está el centro de salud.¹¹

En este proceso de mapear recursos, los/as referentes barriales fueron un actor clave. A partir de reconocer su centralidad mediante la contratación de algunos/as como operadores/as barriales de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud, el Estado local accedía a un/a facilitador/a para la continuidad de sus acciones y su presencia en el territorio mucho más allá de los límites burocráticos o geográficos, por ejemplo, de horario o de posibilidades de localización de la oficina.¹² En efecto, vivir en el barrio tornaba a estos actores en agentes estatales más disponibles que los/as trabajadores/as profesionales que no moraban en los territorios y que cada día debían desplazarse hacia allí. Tal como lo expresara una operadora barrial: “¡soy 24 hs. Envión!”.¹³ Estos/as trabajadores/as que vivían en los barrios, devinieron centrales en tanto que su conocimiento del territorio y su reconocimiento por parte de los/as vecinos/as, les permitiría acceder a las zonas vedadas del barrio.

¹¹ Entrevista a coordinadora de área de promoción, 07/07/14.

¹² Es preciso señalar que, en general, las formas de contratación y pago de todos los trabajadores estatales a los que hacemos referencia en este artículo, son muy dispares. Como particularidades podemos señalar que en el caso del municipio 1 los/as trabajadores que ejercían sus funciones en los barrios -y no en las oficinas del centro- solían tener contratos precarios y bajas remuneraciones; el municipio 2, por su parte, realizó un proceso masivo de incorporación a la planta estable de sus trabajadores.

¹³ Registro de campo, 04/04/13.

En este sentido, una funcionaria planteaba que la decisión de incorporar a ciertos/as referentes barriales al equipo de trabajo de la Casa de la Juventud se había vinculado: “[...] con el acceso al barrio las 24 horas, con gente que pueda estar todos los días y gente que pueda entrar al barrio a cualquier hora, en cualquier momento poder meterse en cualquier situación y no corre peligro”.¹⁴

Según la lectura institucional, aquellos/as trabajadores/as poseían unas “credenciales” que no sólo los/as habilitarían a entrar a cualquier hora y traspasar las fronteras invisibles del barrio sin correr riesgos, sino también a lidiar con múltiples actores barriales con códigos locales. Esto los diferenciaba de los/as trabajadores/as profesionales, quienes carecían de legitimidad para “ponerles límites a un montón de gente”.¹⁵ Esta “llegada” y “desextranjerización” que los/as referentes barriales o las organizaciones locales proveían a los programas, derivaba de su pertenencia comunitaria y la información sobre códigos y redes que, por dicha pertenencia, poseían. Así, al caer la noche, ellos/as se transformaban en la cara visible del municipio en el barrio.

Los efectos no buscados del encuentro

La relación entre las aspiraciones de cercanía y la intermediación de referentes locales en la implementación de las políticas para la infancia y juventud no se encontraba sólo dirigida por el Estado ni se derivaba exclusivamente de sus intenciones. En este sentido, había momentos en que las organizaciones mediante las que el municipio se adentraba en el territorio, no ponían sus recursos al servicio de los

¹⁴ Entrevista a funcionaria de la Dirección de políticas de niñez y juventud, 01/02/16.

¹⁵ Entrevista a funcionaria de la Dirección de políticas de niñez y juventud, 01/02/16.

propósitos estatales sino de las propias necesidades, con el riesgo de dejar de representar a los dispositivos estatales. En tal sentido, el Estado creaba una ilusión de control territorial mediante la relocalización de sus oficinas y estrategias de activa vinculación con los actores locales que era mucho menos sólida y estable de lo que intuitivamente se aspiraba. Esto también debido a que las lógicas estatales cedían a las dinámicas locales, tanto respecto a una cierta reciprocidad como a partir de adaptarse a esas dinámicas y actores; una suerte de des-extranjerización para comenzar a hablar su idioma. Tal como lo señalara una funcionaria de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud, respecto del trabajo de uno de los dispositivos promocionales en uno de los barrios de sectores populares del distrito,

Yo muchas veces me encontré diciéndoles “Si quieren hagan la asociación amigos del barrio, pero son dispositivos de la Dirección de Niñez y tenemos que tratar de sostener la misma línea de trabajo que la Dirección”, digamos, con el Centro de Atención a la Niñez. Trabajan muy bien, pero se mueven con una lógica muy autónoma que para algunas cosas está buena y para otras no, porque es política pública, no es una organización.¹⁶

Como sugería la funcionaria, ese acercamiento diferente al territorio, que suponía deconstruir la “vieja relación agentes estatales-destinatarios/as” para configurar un nuevo “vínculo” caracterizado por la cercanía y la confianza, no se encontraba desprovisto de tensiones, conflictos, ni contradicciones. Así, “el municipio” (esto es, los funcionarios) no siempre lograba controlar bajo sus principios de acción el alcance y direccionalidad de la “territorialización”.

En este sentido, en ocasiones la localización de dispositivos de protección y de promoción decidida por los niveles más altos de las áreas municipales, tenía lugar en zonas

¹⁶ Entrevista a funcionaria de la Dirección de políticas de niñez y juventud, 01/02/16.

de difícil o complejo acceso, de las que trabajadores/as y funcionarios/as se anoticiaban tardíamente. Esta localización conflictiva se derivaba de los mismos problemas a los que quería dar respuesta. Esto es, a cierto desconocimiento estatal inicial de las lógicas de circulación y las regulaciones que algunos/as vecinos/as hacían de ciertos espacios barriales, y por el otro, a que las dinámicas del barrio cambiaban con el tiempo. Para ejemplificar esta idea resulta sugerente mencionar lo acontecido con una de las oficinas de uno de los Servicios Locales del municipio, la cual debió ser relocalizada en más de una oportunidad. En un inicio, dicho servicio local funcionaba en el centro de salud de un barrio de sectores populares -con reputación de territorio peligroso-. Ubicado sobre una avenida con afluencia de transporte público, asistían a él tanto vecinos/as del barrio popular como otros/as habitantes del municipio de extractos medios. Cuando dicho servicio se mudó a otra oficina a mayor distancia de las paradas de colectivos, varios/as de estos/as últimos/as dejaron de ir por temor a adentrarse en el barrio estigmatizado como una “villa peligrosa”-. Al detectar esta situación, la Directora de Políticas de Niñez y Juventud decidió relocalizar la sede en una sociedad de fomento por fuera de dicho barrio. Pero entonces, fueron sus habitantes los/as que dejaron de asistir, aunque la nueva oficina se encontraba a pocas cuadras. Por lo tanto, la resolución de este problema supuso la división de la atención del Servicio Local. Éste comenzó a funcionar algunos días de la semana en el Centro de Orientación Comunitaria dentro del barrio popular y los otros días, en el centro del barrio de sectores medios. Podríamos interpretar que esta resolución se vincula con una suerte de colonización por las lógicas y dinámicas del barrio.

La localización de los problemas

La territorialización como “cercanía” se relaciona con la pluralización y densificación de las relaciones verticales Estado – ciudadanos/as, y con ciertos supuestos respecto de dónde se encontrarían localizados los problemas. Los distintos dispositivos estatales expresan la eficacia de las interpretaciones acerca de la localización de los problemas que buscan solucionar. En el caso de este municipio, tanto para los dispositivos de promoción (casas de juventud) como de protección (servicios locales), los problemas estarían asociados a la responsabilidad y capacidad del Estado de atender a las reales necesidades poblacionales y de lograr generar un nuevo vínculo ciudadano, centrado en una adecuada combinación entre autonomía, participación y corresponsabilidad, que además evite explícitamente las relaciones de dependencia, y que posibilite transformaciones. Una vez acortada la distancia geográfica entre el acceso a derechos y el lugar de residencia, resta combatir la distancia social, cuya persistencia, se encontraría asociada a las dificultades de los dispositivos y a la articulación entre aquellos. En este sentido, el problema estaría localizado en la propia incapacidad estatal, más que en el territorio como espacio geopolítico o como red de relaciones. A su vez, si bien existe una legitimación de las dinámicas que se construyen en los barrios, el Estado en su dimensión pedagógica, debe ser capaz de encauzarlas, de manera tal, que los vínculos sociales entre los/a vecinos/as se encuentren en sintonía con la efectivización de los derechos.

Municipio 2

En el municipio 2, la forma que adquiere la territorialización procura combinar el acercamiento geográfico y social del Estado al territorio, para registrar y gestionar mejor las necesidades de la población y a su vez, que esta cercanía fomente su participación. Según los/as

funcionarios/as¹⁷ del Sistema, la territorialización que propone la nueva normativa se montó sobre el cambio de gestión inaugurado en 2012.¹⁸

Ese “cambio de gestión” supuso una transformación de la institucionalidad orientada a comprender mejor las dinámicas barriales y fomentar la participación vecinal en la protección y promoción del bienestar infantil y adolescente. Así, la territorialización implicó la rearticulación de los equipos de trabajo tanto hacia dentro del sistema como hacia afuera en relación a otros actores estatales y no estatales, más o menos formalizados. La “nueva” gestión buscó ser más flexible y abierta a la participación que los gobiernos precedentes “de puertas cerradas”. De allí, argumentaron los/as funcionarios/as entrevistados/as, recibieron la herencia que aún circula de ser vistos en los barrios como «los saca chicos».

Sin embargo, estas intenciones encontraron resistencias de parte de algunos/as trabajadores/as -sobre todo provenientes de la anterior gestión- para quienes la interpelación a “salir al territorio” generó “ruido”.¹⁹ En este sentido, es que argumentamos que la territorialización de la intervención produjo distinciones entre funcionarios/as y trabajadores/as, sobre todo de dispositivos de protección, en primer lugar, vinculadas con sus jerarquías y en segunda instancia, con sus habilidades para desempeñarse en el

¹⁷ Entrevista a funcionaria de Dirección de protección y promoción de derechos, 15/07/13 y a coordinador de servicios de protección, 14/08/13.

¹⁸ La referencia al “cambio de gestión” en este caso, supone una combinación de situaciones. Por un lado, hace alusión al cambio de administración política, materializada en 2012 en la asunción de nuevas autoridades de signo opuesto a su predecesor. Pero por otro lado y más enfáticamente, se refiere a un cambio de tipo de gestión de la infancia, orientado en la “nueva gestión” por la implementación de la nueva Ley de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes dentro del paradigma de derechos, en oposición al anterior sistema tutelar.

¹⁹ Entrevista a coordinador de servicios de protección, 14/08/13.

“territorio”.²⁰ Respecto de la primera distinción, los/as trabajadores/as de mayor jerarquía se desempeñaban en las oficinas en el centro, no en las “sedes” de los barrios. Estos/as eran directores/as de área y coordinadores/as de dispositivos. En los barrios se concentraban los/as trabajadores/as de menor jerarquía (coordinadores/as de sede, o profesionales o talleristas que trabajaban en las sedes) y peores condiciones laborales respecto al salario que percibían y su mayor inestabilidad. Los/as “trabajadores/as de territorio”, no obstante, no configuraban un universo homogéneo, y se distinguían por sus mayores o menores habilidades en el trabajo territorial. Los/as que gozaban de mayor legitimidad y valor, en el marco de la “nueva gestión”, eran aquellos/as que más se “comprometían” con ese trabajo territorial, y que tenían más agilidad y versatilidad para lidiar con la dinámica inestable y precaria del trabajo en la sede. En efecto, si bien tanto “en el centro” como “en sede”, el trabajo revestía las características más o menos burocráticas del funcionariado estatal (horarios, carga administrativa, necesidad de “producir datos”, etc.) el trabajo territorial presentaba más posibilidades de vivir incidentes de inseguridad, lidiar con peores o más escasos recursos infraestructurales en la prestación de servicios, mayor contacto cotidiano con usuarios/as y sus demandas, y mayores desplazamientos desde la sede hacia sus domicilios u otros espacios para efectuar gestiones. A su vez, los/as trabajadores/as comprometidos/as podían ser o no “referentes comunitarios/as”, que eran quienes vivían en el barrio. Por ejemplo, en las sedes de centros juveniles, aquellos tenían la función de traer a las/os jóvenes al servicio y mediar en sus interacciones. Si bien en este municipio la presencia de trabajadores/as “locales” no parecía generar tantas expectativas como en el otro caso analizado, en algunos lugares funcionaban

²⁰ En este caso, estas distinciones no se refieren específicamente, ni tienen necesariamente un correlato, con formas de contratación y pago específicas. Al respecto, véase la nota 13.

como articuladores/as de recursos y potenciadores/as de redes de instituciones. Pero esa función parece derivada no tanto de su carácter local como de su profesionalización, y es destacada como excepcional por los demás actores del sistema. Aun así, las dificultades para establecer límites temporales a su función se daban en ambos municipios, porque “estar” en el barrio los/as hacía estar disponibles bajo un régimen “7x24”.²¹

Ahora bien, la transformación de la gestión no se dio sólo en la rutina de trabajo, sino que incluyó un cambio de mirada hacia los/as sujetos sobre y con quienes se trabajaba, procurando una cercanía con saberes, percepciones y prácticas populares. La pretensión de dotar a la “nueva gestión” de un tinte más participativo que la anterior se concretaba mediante estrategias que tendían a hacer más amplia su capacidad de escucha. Funcionarios/as del municipio formulaban así el objetivo de territorialización: “es una forma de comprender la cultura barrial que no entendemos, ver esos hilos invisibles, y ver qué podemos tejer con ellos”.²² El cambio que perseguían los/as funcionarios/as es que los/as trabajadores/as pudieran comprender las dinámicas barriales y actuar en ellas guiados/as por el paradigma de protección de derechos. Por ejemplo, el mismo funcionario que citamos recién señalaba que había sido un trabajo de reformulación de las propias prácticas institucionales el lograr que, ante la imagen de los/as chicos/as revolviendo la basura para obtener recursos, los/as trabajadores/as elaborasen una respuesta distinta a la de sugerir la separación de esos/as niños/as de sus familias por inducirlos/as a tal actividad. El cambio que perseguía el funcionario es que los/as trabajadores/as descartasen esa “mirada tutelar”, y tratarasen de gestionar la situación considerando las condiciones de existencia de la familia. Esto es, por un lado, se asumiera

21 Se refiere a una atención permanente, las 24 horas de los 7 días de la semana.

22 Entrevista a coordinador de servicios de protección, 14/08/13.

la inutilidad o el carácter contraproducente de miradas y medidas que, aunque quizás con genuino afán protectorio, desconocían los derechos y las condiciones de producción y reproducción de las desigualdades sociales que afectaban a las familias. Por otro lado, evidenciaba cierta diferencia de clase al interior de los propios equipos estatales. Persistía así una tensión entre las distancias física y social, brecha que podía acortarse en lo geográfico, pero persistía en las demás dimensiones socioculturales.

Además, en este municipio, también había heterogeneidad en la consideración de lo territorial según se tratase de dispositivos de promoción (Centros juveniles) o protección (Servicios locales). Los de protección procuraban entender la cultura barrial, pero tendían a ver a los barrios como desprovistos de recursos y de instituciones con las cuales interactuar: son “páramos”, “desérticos”.²³ Al contrario, los dispositivos de promoción ven a los territorios con variadas instancias con las cuales relacionarse y colaborar.²⁴

Las cualidades esperadas de los/as trabajadores/as de base, y el reconocimiento de saberes y prácticas populares, connotaban la intención de achicar la tensa distancia entre el Estado y el territorio. Este acortamiento de distancias tenía la pretensión de producirse geográficamente por el emplazamiento de la oficina estatal en el territorio, pero también simbólicamente al ofrecer, dentro del mismo espacio geográfico del barrio, otro “escenario” -presumiblemente mejor-. Autoridades a cargo de los Centros Juveniles²⁵ señalaban que mediante propuestas socio educativas y recreativas que se instalaran en “el barrio” -esto es, cualquiera de los barrios adjetivados como “complejos”- se podía mostrar a los/as jóvenes “un cambio de escenario”. Si bien podía leerse como una búsqueda por

²³ Entrevista a coordinadora de servicio de protección, 02/12/13.

²⁴ Entrevista a funcionario de la Dirección de políticas de infancia y juventud, 01/10/13.

²⁵ Entrevista a funcionario de la Dirección de políticas de infancia y juventud, 01/10/13.

acortar la brecha social que distinguiría a estos barrios de otros o del centro, la idea del cambio de escenario también remitía a una pretensión de distinción respecto del lugar en donde los/as jóvenes habitaban, sus modos de sociabilidad, horizontes morales y pautas culturales.

Con otra forma, más ligada a la brecha geográfica entre el centro y la periferia, se construía una imagen similar. Los/as funcionarios/as de la coordinación de los Centros Juveniles comentaron que, en una ocasión al no poder concretar una actividad en la sede barrial por no contar con la tecnología necesaria, debieron trasladarla a una Casa de la Juventud localizada en el centro del municipio y que esta experiencia había resultado positiva por “salir del barrio”. Esto es, la “cercanía” del Estado tiene que ver también con la interposición de lógicas, prácticas y relaciones distintas a las barriales que, no obstante, no implican para los actores locales una imposición sino un recurso.

En estrecha relación con la forma que toma la territorialización, podemos identificar efectos de la frontera, es decir, del encuentro entre el Estado y el territorio, tanto buscados como no buscados que, en ocasiones, representan nuevos problemas.

Respecto de los efectos buscados, encontramos tres que se interrelacionan constantemente y que aquí sólo se distinguen analíticamente para facilitar su identificación y señalar, en cierta medida, su concatenación. La territorialización procuraba que los/as efectores crearan, aumentaran y/o reconstruyeran los lazos de confianza entre el Estado y los sectores populares. Esto parecía una condición indispensable, sobre todo, para la intervención de los servicios de protección de derechos que “cargaban” con el estigma de “saca chicos”. Para ello era fundamental estar “cerca”. Los servicios de promoción, en cambio, no parecían tener que lidiar con esos prejuicios, y si bien el establecer confianza era uno de los objetivos, se daba más naturalmente. Para construir la confianza, los/as efectores de protección indicaban que no alcanzaba la cercanía física, “si no hay

una referencia, las personas no se acercan”.²⁶ Entonces, allí aparecían, o eran activamente buscados/as o contruidos/as por el Estado, los/as mediadores/as: personas (referentes locales o vecinos/as) o instituciones (estatales o comunitarias) que facilitaban la llegada al territorio y la instalación de la sede estatal como un recurso confiable. Estos/as mediadores/as se utilizaban “para entrar” a un territorio que aparecía en muchas ocasiones como desconocido, hostil, y eventualmente peligroso. Entonces se acudía a los/as intermediarios/as que conocían el territorio (porque usualmente vivían allí) para que protegiesen a los/as trabajadores/as, especialmente a aquellos/as más acostumbrados/as a la lógica de gestión anterior, “más de oficina”²⁷.

El contacto con estos/as mediadores/as proveía, además, el acceso a diversos recursos de singular valor para la intervención: datos sobre personas vinculados con la vulneración o protección de derechos y servicios o lógicas de acción territoriales que permitían intervenir más ajustadamente según los objetivos institucionales. Este acceso a recursos era el segundo de los efectos identificados, que se articulaba con una lógica de reciprocidad barrial. La búsqueda estatal de recursos disponibles en el territorio requería del reconocimiento de saberes y prácticas populares valiosos, y de la búsqueda, más o menos explícita, de la participación comunitaria en la gestión del bienestar infantil y adolescente.

El tercer efecto se vinculaba con esa relación del Estado con saberes, percepciones y prácticas populares. Al tiempo que los/as agentes estatales los valoran, también buscan formalizarlos. Esta tarea estatal procuraba dar legibilidad a las prácticas populares, en un doble movimiento: mientras traducía lo popular o territorial para hacerlo gestionable por el Estado, cumplía, tal como señalamos para el otro

²⁶ Entrevista a funcionaria de Dirección de protección y promoción de derechos, 15/07/13.

²⁷ Entrevista a coordinador de servicios de protección, 14/08/13.

municipio, con una tarea pedagógica al enseñarle a las personas sus derechos, las demandas posibles, cómo formularlas. En palabras de los/as funcionarios/as se trataba de “ordenar las demandas”, e incluso, de enseñarles a cómo transformar sus situaciones de vulnerabilidad.²⁸ Y esta era una orientación más propia de los dispositivos de protección que, como señalamos, no intervenían en el territorio con las mismas intenciones que los de promoción. Ordenar la demanda (tanto la proveniente de las familias, como de las instituciones que parecen derivarles todos los problemas), suponía que la protección de derechos fuera más organizada, administrada, y que se rijiese por ciertos mecanismos formales. Los dispositivos de promoción, en cambio, intervenían para mediar en las relaciones sociales de los/as habitantes del territorio, transformando algunas particularmente conflictivas; por ejemplo, mejorando la imagen que los/as vecinos/as tenían sobre cierto tipo de jóvenes a los/as que encontraban amenazantes.

Respecto de los efectos no buscados del encuentro entre el territorio y el Estado, identificamos cuatro situaciones. La primera es la contracara del acceso a recursos. Mientras la información provista por mediadores de diversa índole podía agilizar la intervención estatal mientras fluía, de repente podía interrumpirse, o desdecirse. Los/as agentes señalaban que, con frecuencia, luego de alguna denuncia de vulneración de derechos, al indagar más profundamente sobre ella, los/as vecinos/as denunciantes repentinamente se negaban a aportar información alegando ignorancia, lo que es interpretado como estrategia de protección frente a eventuales represalias de los/as supuestamente implicados/as en la vulneración. Para los/as efectos estatales, este eventual retaceo de información se debía a la desconfianza que aún persistía sobre el uso que el Estado podía hacer de tal información. Otra de las formas

²⁸ Entrevista a funcionario de Dirección de protección y promoción de derechos, 12/11/14

en las que se manifestaba esta interrupción en el flujo de los intercambios de información o cooperación, se producía cuando parte de los/as habitantes estaban disconformes con las propuestas estatales. Por ejemplo, cuando actividades de los Centros Juveniles suponían el uso de instalaciones comunitarias para reunir a jóvenes que, según la mirada de los/as vecinos/as que usaban esas mismas instalaciones, tenían actitudes antisociales.²⁹ Estas oscilaciones en el vínculo entre municipio y vecinos/as instalaba dudas sobre la estabilidad y homogeneidad de la relación que establecía el Estado con los/as habitantes al territorializar sus servicios y, ante todo, sobre la homogeneidad de ese “territorio” supuestamente unívoco al que el Estado pretendía acercarse.

En segundo lugar, un desenlace no previsto de la interpelación a la participación que promovía esta “nueva gestión” que reconocía saberes, percepciones y prácticas populares, es que esta apertura conllevara la colonización del Estado (Das y Poole, 2008) por parte de estas últimas, en un sentido similar al que encontramos en el otro municipio. Es decir, que lógicas vernáculas, percibidas por los/as agentes estatales como informales, incorrectas o inconvenientes, tiñesen o se mezclasen con las propias de la gestión burocrática. Algunos/as funcionarios/as reconocían que, en ocasiones, para interactuar con “gente que maneja otros códigos, donde la ley no entra, tenés vos también que manejar con esos códigos que quizás no son los más apropiados”.³⁰ De tal modo, las estrategias de intervención surgían de tales negociaciones y, desde el punto de vista de los/as agentes de protección de derechos, distaban de ser ideales.

Nuevamente, aquí percibimos otra diferencia entre los servicios de promoción y protección, y es especialmente para los segundos el que esta “colonización” resultaba un

²⁹ Entrevista a funcionario de la Dirección de políticas de infancia y juventud, 01/10/13.

³⁰ Entrevista a coordinadora de servicio de protección, 02/12/13.

efecto no deseado. Mientras los servicios de protección se mostraban más preocupados por ella, no observamos lo mismo, por ejemplo, en los Centros Juveniles. Estos eran más permeables a que prácticas populares ingresasen en su lógica de funcionamiento, y hasta cierto punto se mimetizasen más con los/as sujetos de la intervención. Por ejemplo, en este proceso de cuasi mimetización, los Centros Juveniles buscaban que los/as jóvenes “se apropiasen”, que lo convirtiesen en “su lugar”, que supieran que siempre “estaban las puertas abiertas”. Aún cuando los/as agentes estatales trataban de que los/as jóvenes reconocieran que las actividades tenían horarios que había que respetar, era habitual que los/as jóvenes “pasen el tiempo”, sin participar en ninguna actividad específica y eso no conllevase ningún señalamiento orientado a que cambiasen de actitud. Por el contrario, los dispositivos de protección persiguían lógicas más ordenadas, que procuraban modificar los funcionamientos barriales.

En tercer lugar, y también como un producto de esa pretendida cercanía del Estado con el barrio, los servicios de promoción y de protección se veían colmados de todo tipo de demandas, que excedían la especificidad de sus acciones, y a las que no lograban dar respuesta. Esto producía juicios de parte de quienes demandaban sobre la insuficiencia de la gestión estatal, y reavivaban el temido ciclo de la desconfianza, al igual que en el otro municipio. Especialmente sobre los dispositivos de protección, además, las demandas provenían de otras instituciones - estatales y no estatales- emplazadas en los territorios. La falta de capacidad de satisfacer esas demandas solía explicarse desde el punto de vista de las competencias de los servicios, así como desde la perspectiva de las fallas en la corresponsabilidad, pero también por la volatilidad y la dimensión coyuntural de los recursos con que esos mismos servicios contaban para enfrentar las necesidades locales. Los recursos en el territorio variaban al son de los ciclos de la política partidaria.

Finalmente, el cuarto efecto no buscado, o fracaso de las expectativas institucionales, era que los/as habitantes prefiriesen un modo de circulación territorial que no era el previsto por el Estado. Al igual que en el otro municipio, uno de los principales problemas a gestionar refería a la localización geográfica de las sedes y lo que dicho emplazamiento representaba para los/as vecinos. Era relativamente frecuente que, en búsqueda de la cercanía, una sede estatal se ubicase dentro de los límites geográficos que definían al barrio. Sin embargo, en ocasiones, el desconocimiento por parte del Estado de las lógicas de circulación y uso del barrio por parte de sus habitantes, hacía que la sede estatal quedase ubicada en sitios que resultaban expulsivos para algunos/as habitantes. Por ejemplo, porque coincide con la parte del territorio regulado por grupos con los que otros/as vecinos/as se encontraban enfrentados/as. Sin embargo, dado que las lógicas de circulación, apropiación y eventual enfrentamiento entre grupos pueden variar y no están necesariamente regidas por la previsibilidad ni la permanencia en el tiempo, un lugar que en determinado momento es neutro para la instalación de la sede estatal, al otro día puede volverse, sin buscarlo, selectivo. Si bien el hecho de conocer las lógicas propias del territorio responde a la necesidad estatal de adaptarse a un contexto “extraño”, dotado de prácticas, redes de relaciones y costumbres populares, esta respuesta adaptativa puede, más que reconocer la existencia de usos y costumbres para manejarse en el barrio, terminar desconociendo el deber estatal de garantizar ciertos derechos básicos, como la libre circulación. Y sobre todo, cuando las dificultades o imposibilidades de circulación se deben a problemas entre ciudadanos/as y fuerzas policiales, por ejemplo, o ciudadanos/as y mercados ilegales.

De las modalidades de territorialización de las políticas sociales y de los efectos -buscados e inesperados- de la frontera, se pueden inferir las distintas interpretaciones que dichas políticas tienen sobre dónde se localizan

los problemas que construyen y procuran enfrentar. Para los actores estatales de este municipio, son aisladas las interpretaciones que señalan que la dimensión territorial de los problemas sociales se vinculaba con lo geográfico o ambiental. Por el contrario, predominaban las lecturas que señalaban que los problemas asociados al territorio se enlazaban con las dinámicas sociales. Si bien éstas podían tener relación con la proximidad de los barrios a grandes basurales, o con condiciones estructurales (pavimentación, iluminación, contaminación, tierras inundables), la mayor parte de las veces eran explicadas como efectos de prácticas, costumbres y lógicas de acción populares -distintas y usualmente con menos aprobación social que las propuestas por las acciones estatales-. El basural, por ejemplo, sólo aparecía asociado a un problema moral de las familias que la “nueva gestión” trataría de comprender, al tiempo que orientaría la intervención a modificar los hábitos y estrategias reproductivas dañinas, y no a la remoción del basural o la urbanización de las villas. En otras palabras, se trataba de intervenir en el territorio no porque presentaba problemas en sí (a pesar, por ejemplo, de que algunos de los barrios en los que el Estado había territorializado su intervención, estaban radicados en las zonas de mayor contaminación ambiental del área metropolitana), sino porque representaba la superficie física donde se asentaban problemas originados en particulares prácticas familiares y comunitarias, y en las redes de relaciones sociales que en dicho territorio tenían lugar.

A fin de cuentas, respecto de la tensión cercanía-lejanía, acercarse físicamente a través de la localización de la sede es una mediación para trabajar sobre la tensión realmente significativa, que es la distancia social entre las prácticas que legitima el Estado y las propias del barrio (que también dista de ser homogéneo). Es decir, efectivamente existe una distancia geográfica que es preciso acortar entre el acceso al derecho y el lugar de residencia porque, tal como señalaba una funcionaria “si hay que tomarse dos colectivos la

gente no va”. Sin embargo, aun cuando esa distancia parecía saldada, había que enfrentar la distancia social vinculada a que “si la gente no tiene una referencia no va, aunque la sede esté en el barrio”.³¹

Otro dato que refuerza el argumento de que los problemas eran percibidos más enlazados con las redes de relaciones que con el espacio físico en sí, lo constituía el objetivo que se planteaban los dispositivos de promoción y los programas de inclusión juvenil. Éstos justificaban su presencia en el territorio para habilitar un espacio físico y social (Bourdieu, 1999) en el que los/as jóvenes del barrio pudieran desempeñar actividades que les permitieran ser vistos por vecinos/as del barrio en “otro rol” que el habitual (antisocial).³² En efecto, en especial los jóvenes varones, eran objeto de desaprobación y desconfianza por parte de los/as adultos/as y el Estado orientaba su intervención para mediar en esas relaciones en la comunidad.

En el mismo sentido, caracterizaciones de los territorios de intervención realizadas por la mayoría de nuestros/as entrevistados/as, señalaban que, si bien había cierta legitimación de las dinámicas populares, para ellos/as, subsistían formas de relacionamiento anidadas en los vínculos sociales entre los/as habitantes de los territorios que conspiraban contra la efectivización de los derechos, razón por la cual, era preciso que el Estado interviniese territorialmente. Argumentos en torno a la falta de identidad barrial de un territorio “marcado por el individualismo”, con habitantes (en especial jóvenes) “sin códigos”, con “muchas fracturas sociales”³³ que generaba desentendimiento comunitario de las vulneraciones de derechos, conformaban una imagen de territorio desangelado en términos de relaciones sociales y cohesión social. Por otro lado, cuando en los relatos

³¹ Entrevista a funcionaria de Dirección de protección y promoción de derechos, 15/07/13.

³² Entrevista a funcionario de la Dirección de políticas de infancia y juventud, 01/10/13.

³³ Entrevista a coordinadora de servicio de protección, 02/12/13.

sí aparecían redes de relaciones más cohesionadas, solían estarlo alrededor de fines ilegales, ilegítimos o antisociales, como cuando, en opinión de efectores/as que trabajaban con adolescentes infractores/as, el barrio aparecía como una trampa en la medida en que allí estaban o “sus compañeros de delito, con quienes se juntan en la esquina a fumar porro, tomar”³⁴, otros actores del entramado delictivo, fácil acceso a armas, e incluso las propias familias que muchas veces “corrompen el trabajo que hacemos para orientalos”.³⁵

Discusión

La pregunta que guió el artículo es qué papel cumple “la territorialización” en la institucionalización de los sistemas de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes. Lo que nuestros datos nos permiten interpretar es que en ambos municipios se construía, con matices, una situación inicial marcada por la distancia, la desconfianza, la ilegibilidad, y lo incontrolable. Este escenario era leído como fruto de problemas en la red de relaciones que se establecían en el territorio, y en cierta medida, como efecto de las actuaciones previas de Estado.

Frente a este punto de partida, el Estado -a través de los agentes en el territorio- buscaba ser un “aliado” y deshacerse de la desconfianza acumulada en actuaciones anteriores caracterizadas como abandonicas o amenazantes. En uno de los municipios considerados la gestión buscaba dejar de ser vista como los “saca chicos” y deslindarse de su faceta tutelar, y en el otro procuraba quitarse el estigma de ser un “monstruo”. En ambos casos, la forma que tomaba la territorialización, se vinculaba con la intención de diferenciarse de modos de intervención anteriores: la

³⁴ Entrevista a funcionaria de dispositivo de promoción, 04/04/13.

³⁵ Entrevista a trabajadora de programa de promoción, 06/05/15.

“nueva gestión” buscaba la transformación de las dimensiones técnico-administrativas de las acciones, o producir “nuevos vínculos”. Ambos municipios procuraban que la “cercanía” les proveyese recursos (simbólicos, sociales, cognitivos) para la gestión y que en el territorio se produjeran nuevos lazos (de confianza, colaboración y participación) que fueran, a su vez, vehículos de la intervención.

Así, los actores estatales buscaban transformar la relación mantenida con las personas que allí habitaban para generar confianza de un modo que metafORIZaban como “territorializar” la práctica. La confianza era vista como una herramienta imprescindible para intervenir en problemas que se asociaban con una particular configuración de la red de relaciones sociales territorialmente desplegadas. Es decir, la territorialización no era sólo un acercamiento estatal a los/as habitantes de los “barrios”; sino más bien, un medio para que “el territorio” y sus problemas –interpretados como particulares configuraciones de su red de relaciones sociales, antes que propios de condiciones ambientales o geográficas- se convirtieran en accesibles a la burocracia estatal.

Siguiendo la propuesta de Das y Poole (2008), argumentamos que las intervenciones se despliegan sobre el territorio como espacio social antes que físico. El efecto que se busca mediante la territorialización, se orienta a producir una cercanía -aunque la distancia social nunca se acorta del todo-, marcada por la confianza -aunque precaria-, y por el aumento de legibilidad estatal sobre el territorio. En el seno de la tensión distancia-cercanía está la frontera social, el margen, es decir, el encuentro entre las intenciones estatales y las dinámicas territoriales. La concreción de dicho encuentro supone el aprendizaje de las reglas de reciprocidad que se materializan en el intercambio de recursos materiales y simbólicos, en la creación de instancias participativas o dialógicas, en la tolerancia a las “informalidades y desprolijidades” de las prácticas populares, y en el uso de códigos que resultan ajenos a la institucionalidad. Tal como

hemos señalado en otros trabajos (Gaitán, Medan, Llobet 2015), esa flexibilidad de las actuaciones estatales parece ser clave para garantizar la continuidad de las intervenciones.

Por ello, el Estado, al “territorializarse”, tuvo que reconfigurar sus equipos de intervención y transformar su institucionalidad. Para ambos municipios, el perfil de los/as trabajadores/as era central, pero diferencial. Uno había necesitado reeducar a sus trabajadores/as para que “salgan de la oficina y bajen al territorio”, el otro había tenido que formalizar trabajadores/as cuya inserción territorial era preexistente y derivada de su militancia social o su pertenencia barrial. En esas reconfiguraciones se creaban nuevos tipos de trabajadores/as y se establecían diferencias y jerarquías entre ellos/as según la tarea que asumían en relación al territorio y el modo de abordarla.

Esa estrategia posibilitaba el aprendizaje de la flexibilidad apropiada para comprender las prácticas sociales. Así, una de las tareas del Estado en los márgenes es hacer legibles las prácticas populares, para poder gestionarlas (Das y Poole, 2008; Scott, 1998). Esta mutación puede tener la forma de traducción, ordenamiento o protocolización de las acciones. Para eso, los/as agentes aplicaban una pedagogía orientada a la formalización aun cuando para acceder a dichas acciones hubieron de manejarse con una lógica menos formal. Por ejemplo, en el municipio 2, cuando se procuraba “ordenar la demanda” se buscaba formalizar el tipo de pedidos que podían hacerse a las instituciones y los momentos para hacerlo. En el otro, la formalización incluyó también transformar referentes/as territoriales en trabajadores/as estatales que, a través del acceso a formación y profesionalización, mediasen y condujesen a la población a demandar colectivamente derechos en vez de solicitar individualmente ayuda y “cosas”.

En algunos casos, las intenciones de formalizar eran más burocráticas -adecuarse a normas- y en otras eran más “políticas”; esto es, permitían que los/as vecinos/as se transformasen en “actores” o en “ciudadanos/as”, adquiriendo

capacidad de interpelar al Estado en sus mismos términos. Complementariamente, se buscaba crear “comunidad”, ya sea como actor político o como red de relaciones colaborativa y corresponsable.

En suma, el Estado buscaba, idealmente, controlar el territorio (entendido como redes de relaciones) mediante dos estrategias que pudiesen encontrarse alternada o complementariamente: a) horizontalmente: en los dispositivos de promoción (Centros Juveniles, Casas de la Juventud) se trataba que la relación entre los miembros de la comunidad fuera más integrada, más armónica y más participativa; en los de protección (Servicios Locales), se trataba de organizar las relaciones familiares y los modos de convivencia entre adultos/as y niños/as y adolescentes; b) verticalmente: traduciendo ciertas prácticas de los sectores populares hacia formas normativas o políticas; en los dispositivos de promoción se procuraba guiar la crianza, y en los de protección, orientar el proyecto de vida, pero también, en general, incidir en las relaciones entre vecinos/as y agencias mediante el ordenamiento de las formas de demanda.

Ahora bien, una segunda lectura de los datos nos permite señalar que la heterogeneidad, pluralidad y volatilidad de las formas que adquirirían las intervenciones estatales en aras de responder a la demanda y legitimar la intervención, “informalizaban” al Estado en el territorio. Estas lógicas flexibles eran vistas, especialmente de parte de los dispositivos de protección, como problemáticas desde las aspiraciones de protocolización que dotarían de mayor homogeneidad y previsibilidad a la intervención y, por extensión, darían mayor entidad a la presencia estatal. Pero esta flexibilidad era requerida porque el territorio donde se buscaba proteger y promover derechos resultaba mucho más fragmentario y plural de lo que idealmente se esperaba. Podríamos decir que el Estado -mediante sus agentes- no llega a “un” territorio sino a múltiples, en los que encuentra una pluralidad de regulaciones (Das y Poole 2008) que organizan dinámicas, resistencias, posibilidades de circulación o

restricciones a la movilidad, e invisibles fronteras interiores y zonas “liberadas”. Los/as agentes no pueden controlar esta pluralidad de regulaciones; incluso, tampoco algunas de las estatales (las policiales, por ejemplo). Esta sub estimación de la heterogeneidad barrial, de sus necesidades, actores y dinámicas, tiene impacto en los resultados de la territorialización de las acciones estatales. Como vimos, en relación a los problemas derivados de una inadecuada localización geográfica de sus sedes, aun cuando tenga cierta capacidad de adecuar su intervención a la dinámica cambiante del territorio.

Por el contrario, su intervención adquiería matices más complejos cuando no lograba adecuar su intervención a la situación. Ello sucedía porque ese territorio heterogéneo implicaba que los actores locales no siempre se condujesen siguiendo las pretensiones ordenadoras del Estado. Por ejemplo, había padres que valoraban que los/as jóvenes estuviesen en Centros Juveniles, pero también había vecinos/as a quienes no les gustaba que “esos” chicos/as estuviesen en el barrio. En adición, había vecinos/as que denunciaban vulneraciones de derechos, pero restaban apoyo al momento de desplegar estrategias de intervención. Así, el resultado del encuentro era complejo. Tanto Estado como territorio están lejos de ser entes homogéneos. Pero, al territorializarse la heterogeneidad, asistematicidad, y no totalización del Estado, se vuelve más evidente.

Así, la flexibilidad que el Estado parece performar en el territorio si bien le permite dotar de legitimidad a unas acciones que pretende significar como inclusivas y participativas, también puede ser leída como la condición de su existencia en un contexto dónde, a pesar de sus intenciones ordenadoras, también es colonizado.

En suma, en este artículo argumentamos que la territorialización de las políticas sociales redefine la intervención estatal, tanto respecto de la relación entre el Estado y las personas -cuyas prácticas intenta hacer legibles para actuar sobre ellas-, como internamente en su institucionalidad. En

ambos procesos los intercambios y transformaciones que se producen informalizan al Estado y, en cierta medida, habilitan que sea colonizado por los territorios y sus prácticas. Así, la propia institucionalidad estatal del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Infancia se transforma por los intercambios en la frontera Estado-territorio.

Nuestro aporte radica en que “territorializarse” es mucho más que descentralizarse. Implica, por un lado, construir un tipo de funcionario, como lo son los trabajadores que representan al Estado en el territorio, sensibilizados con las lógicas populares, capaces de “salir de la oficina” y de crear y mantener lazos de confianza, cruciales para sostener la intervención en territorios ilegibles para el Estado; por otro, que en esa operación el Estado puede incurrir en la pérdida de alguna de sus características burocráticas y ser permeable a informalidades y sentidos contradictorios con sus objetivos.

Devoluciones, abandonos y demoras

La administración estatal de la infancia y la productividad de las emociones

VALERIA LLOBET Y CARLA VILLALTA

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo analizar algunas de las formas en que la emocionalidad y los sentimientos contribuyen a dar forma al campo local de instituciones de protección de derechos, esto es, a la compleja institucionalidad compuesta por diferentes organismos y oficinas locales que trabajan con los “casos”, programas de políticas públicas, instituciones educativas y sanitarias, y el poder judicial. Nuestro análisis procura iluminar las maneras en que los distintos actores del Sistema de Protección buscan legitimar su tarea y deslegitimar la de otros, captar o producir adhesiones a sus posiciones y reorientar conflictos mediante la movilización de emociones. En esta tarea las emociones juegan un papel crucial, en tanto inciden en la definición y negociación de prácticas y relaciones sociales, y así tanto delinean determinadas interpretaciones de los derechos de la niñez como habilitan los particulares cursos de acción que concretarán su protección.

Cuando hace casi treinta años se sancionó la Convención Internacional de Derechos del Niño/a, uno de los tópicos centrales de crítica hacia el orden institucional vigente hacía referencia a la despersonalización de la atención estatal. Los llamamientos a atender la singularidad de niños y niñas señalaban que sólo de esa manera podría cumplirse

con la máxima legal de considerarlos como “sujetos de derechos”. A su vez, las críticas relativas a la distancia de clase que era la marca del sistema tutelar, encontraron en novedosas demandas de compromiso, unas narrativas eficaces para remozarse y cuestionar así el frío tecnocratismo de quienes “manejan vidas como si sólo se tratara de expedientes” (Perelmiter, 2012; Schuch, 2008).

El complejo juego de la emocionalidad en la institucionalización del enfoque de derechos adquirió diversas aristas. Por un lado, y en el plano de la transformación de las políticas, se cuestionaba un tipo de sentimentalización de la intervención, familiarista, que llevaba a adoptar actitudes paternalistas y a replicar metáforas familiares en la administración de la infancia, lo que colocaba al niño en el lugar de objeto de protección y al juez en el lugar de padre. Por eso, el enfoque de derechos debía apartarse de ese tipo de eufemismos que habían dado lugar a una prédica de la compasión y la tutela, para asentarse en una intervención basada en garantías y derechos, esto es, en datos considerados objetivables y tramitados asépticamente. Pero a su vez, la “causa” de la infancia hacía del compromiso y la entrega personal de las y los trabajadores, metaforizada en las demandas de “meter los pies en el barro” un carácter de sentimientos obligados y deberes morales (Schuch, 2008) a la vez que configuraron herramientas de legitimación (Perelmiter, 2012) y negociación (Barna, 2012) para funcionarios y trabajadores. De este modo, las transformaciones motorizadas por la legislación de protección de derechos también se orientaron a redimensionar las sensibilidades y los afectos de los agentes públicos (Schuch, 2008), quienes pasaron de administrar la infancia en términos familiaristas o de “matronato”, esto es, mediante el recurso a la cercanía, el carácter bienintencionado de las gestiones, y la búsqueda de la persuasión (Lugones, 2017) a privilegiar el compromiso con la causa de los derechos (Grinberg, 2013) y producir una renovada forma de gestión de sensibilidades y subjetividades (Schuch, 2012) orientadas a privilegiar al sujeto y

sus derechos. La transformación sustantiva entre una perspectiva salvacionista y moralista sobre la protección de la niñez y una perspectiva enfocada en sus derechos, tenía que darse también en el plano de las sensibilidades, emocionalidades y moralidades hacia la infancia, en una paradójica tensión entre la asepsia y el compromiso.

Para algunos autores la convergencia histórica entre los derechos de los niños y un giro global hacia un humanitarismo benevolente basado en el sufrimiento del extraño, produjo un escenario que por un lado, catalizó una progresiva “sentimentalización” del campo de los derechos de la infancia, centrada en la construcción de la figura de la víctima (Fassin, 2016). Por el otro, privilegió dispositivos retóricos de despolitización de la desigualdad basados en la preeminencia de moralidades internacionales por sobre las experiencias locales (Cheney, 2007). En tal sentido, ¿qué reordenamientos burocráticos, qué procesamientos de las desigualdades y las fronteras sociales, y qué jerarquías morales, son producidas por el trabajo emocional de los agentes y por las economías afectivas de las intervenciones en infancia?

La construcción del problema del amor

La economía moral (Fassin 2009) y afectiva (Ahmed) de la intervención en infancia implica la producción, distribución, circulación y utilización de sentimientos morales, emociones y valores, normas y obligaciones en el espacio social, y la construcción de distinciones y diferenciaciones entre los sujetos en el campo. Para explorar tales economías, en este trabajo elegimos focalizar los procesos de toma de decisiones en procesos de construcción y reconstrucción de vínculos familiares en los que se materializan las denominadas intervenciones de “protección excepcional de derechos”, aquellas que suponen la separación de los niños/as

de su medio familiar. Así analizamos algunas de las tensiones y relaciones conflictivas entre agentes y organismos del campo de instituciones de protección de la infancia en situaciones que se vinculan de un modo u otro con la definición de la situación de adoptabilidad de los niños. Ya sea porque involucran casos de “entregas directas” –esto es, de acuerdos privados sobre la adopción de un niño-, de “devolución” de niños que se encontraban en guarda con fines de adopción, o bien de selección de los adoptantes adecuados, las emociones y su potencial político emergen con potencia y permiten iluminar las tensiones que organizan la administración de la infancia.

Las acciones desplegadas sobre los niños/as y sus familias pueden considerarse una forma de administración “que opera, no a partir del antagonismo entre el aparato administrativo y las unidades domésticas, sino combinándolas en una relación asimétrica” (Vianna, 2002). La administración burocrática –tal como Adriana Vianna plantea inspirándose en el planteo weberiano- es lo que constituye la forma que adopta la dominación en lo cotidiano. Ahora bien, uno de los conflictos centrales en torno a la administración tutelar estuvo constituido por la oposición entre discrecionalidad y protocolización, tópico que ha configurado desde la sanción de la CDN un eje central del activismo por los derechos de los niños. Esto es, la limitación del poder incontestado del “Juez de Menores” y la protocolización de la intervención han sido considerados como aspectos sustantivos de la lógica de derechos. Una protocolización que además de limitar los aspectos más discrecionales de esa intervención permita homogeneizar intervenciones, respetar plazos procesales, generar certidumbres. No obstante, más allá de este ideal en la práctica diaria de los organismos destinados a la administración de la infancia es posible vislumbrar cómo las valoraciones morales, las emociones y los sentimientos permean la formalidad de los protocolos, modulan tales transformaciones y a la vez buscan son reguladas u ordenadas por tales prácticas administrativas.

Los casos que presentamos para llevar adelante este análisis, son contruidos como paradigmáticos ya que tanto son “ordinarios” como “extremos”. Ordinarios, porque no presentan ninguna particularidad que los destaque como excepcionales entre los casos cotidianos de intervención. Extremos, en tanto sus características tensionan las prácticas institucionales hasta un punto que nos permite iluminar el funcionamiento de las emociones en ellas. Así, entendemos que al privilegiar metodológicamente análisis situacionales es posible captar mejor las singularidades de las situaciones sociales como también las regularidades que estas presentan y que se relacionan con el contexto social en que se inscriben y tienen lugar (Burawoy, 1998).

El carácter fructífero de tal foco nos fue presentado en una reunión del Consejo local de derechos –instancia creada por la ley 13.298 que reúne a los organismos dedicados a trabajar con la infancia- en abril de 2015. En esa oportunidad, el poder ejecutivo había invitado especialmente a los/as magistrados/as del fuero de familia de la jurisdicción. Las razones de esta convocatoria giraban en torno a tres temas que eran problemáticos para el organismo administrativo de protección derechos: por un lado, la negativa del fuero de familia de aceptar las peticiones de declaración de adoptabilidad presentadas por el organismo local; por otro, la percepción de un aumento de casos de “devolución” de niños/as dados en adopción; y en tercer lugar, una excesiva meticulosidad en la gestión de casos de “abandonos en vía pública” que dificultaba que los recién nacidos fueran incorporados rápidamente a un entorno familiar. Si el tercer tipo de problemas resultaba urgente pero raro, el segundo parecía sostener una tendencia creciente que se vería reflejada los años subsiguientes en las preocupaciones nacionales, llegando a rondar, según las estimaciones, el 20% de las guardas preadoptivas (La Prensa, 02/03/2018).

El primer caso, esto es, la terminación de la intervención con la declaración de la adoptabilidad de los niños, constituye un histórico punto de tensión de gran relevancia

para el sistema de protección. En efecto, la medida de separación de un niño de su familia de origen es un punto álgido y conflictivo de la protección de la niñez. Como fuera señalado por Claudia Fonseca, las circunstancias y los efectos de estas políticas institucionales de separación pueden funcionar reforzando las desigualdades existentes, en particular a partir del lugar estratégico de los afectos en la configuración de las ideas sobre la familia (Fonseca, 2015). Además, la separación definitiva de un niño o niña de su familia de origen como culminación de la intervención fue una de las prácticas más cuestionadas del denominado “sistema tutelar” así como también la denominada “transferencia vertical de niños”, esto es el pasaje de niños de familias de un estrato social muy bajo a familias más acomodadas. No obstante, a veinticinco años de la incorporación de la CDN en la Constitución Nacional, y a casi veinte años de la sanción de la ley 26.061, la declaración de la situación de adoptabilidad ha dividido nuevamente las aguas y vuelve a ser considerada por muchos actores como una resolución satisfactoria y definitiva a las medidas de protección excepcional de derechos, ya que no sólo permite la “desinstitucionalización”, garantizar el derecho a la convivencia familiar y elimina “el limbo” en el que se encuentran los niños, tal como comúnmente se denomina a ese tiempo en el que los niños no se encuentran viviendo con su familia de origen, la medida de protección excepcional de derechos se encuentra vencida, y los niños/as permanecen en instituciones de abrigo. No obstante, esta transformación de los sentidos alrededor de la terminación o reordenamiento de los vínculos familiares parece no estar exenta de contradicciones y conflictos.

Las medidas excepcionales tienen, en efecto, tres formas posibles de terminación: el retorno al hogar de origen, la guarda por parte de un familiar o adulto significativo,

o la declaración de adoptabilidad.¹ En este último caso, el procedimiento a seguir indica que es el organismo administrativo de protección de derechos, que adoptó la “medida excepcional”, el encargado de solicitar al juzgado de familia interviniente –esto es, aquel que ha realizado el control de legalidad de la medida excepcional- que declare la situación de adoptabilidad de ese niño o niña. Para ello debe dar cuenta a la autoridad judicial, tal como la ley lo indica, que no hay ninguna posibilidad de revincular a ese niño/a con su familia de origen y que se han ensayado y agotado todas las posibilidades para lograrlo. Por su parte, el juzgado una vez que estudia los antecedentes del caso, puede declarar la situación de adoptabilidad o bien puede pedir una ampliación de informes al órgano administrativo, puede requerir la presentación de los progenitores o de otros familiares del niño, puede citar al propio niño o niña para que exprese su opinión o bien puede –a través de su equipo técnico- desarrollar acciones para intentar que el desenlace de esa medida sea otro (por ejemplo, procurar familiares que puedan hacerse cargo del niño o bien referentes de su entorno comunitario). Una vez realizadas esas acciones –que llevan un tiempo variable, pero que aun cuando sean expeditas superan y dilatan los tiempos que preveía el órgano administrativo- puede finalmente declarar la situación de adoptabilidad, o bien puede negarse a hacerlo. Por ello, este es un punto inquietante de la intervención. Allí prima la apelación a diversas emociones y sentimientos, pero la más notoria es la que se expresa en el par confianza/desconfianza. Así las cosas, si el Poder Judicial no confía en

¹ La normativa de protección de derechos de niños/as prevé que las medidas excepcionales de protección de derechos, esto es, aquellas que restringen las obligaciones parentales y modifican el “centro de vida” del niño/a, sean tomadas por un plazo máximo de 90 días ampliables por única vez por un máximo de 90 días más. Cumplidos estos plazos, debe declararse el “estado de adoptabilidad” del niño/a.

la labor del organismo administrativo, difícilmente declare la situación de adoptabilidad o lo haga con la celeridad que requiere ese organismo.

Esto fue lo que en definitiva se discutió en aquella reunión del Consejo Local de Derechos a la que habían sido invitadas todos los jueces de familia y habían concurrido solo dos. En aquella ocasión, el representante del organismo administrativo de protección de derechos precisó, en un tono inusualmente duro para su estilo conciliador, que “de los cuarenta casos en que pedimos la adoptabilidad, sólo dieron [el fuero de familia] lugar a cuatro”. Veladas y desembozadas acusaciones cruzadas sobre la incompetencia técnica, la abigarrada burocracia, la dificultad de priorizar los derechos de los niños y de hacer valer los derechos de sus madres o de sus familias, la escasa comunicación entre Poder Judicial y organismo administrativo, y la desconfianza acerca de la actuación de este último por parte del Poder Judicial, amenazaron en varios momentos la continuidad de la reunión. Pero todo pareció reencauzarse cuando el mismo funcionario intervino para señalar el epítome de lo que se estaba discutiendo:

En los casos de bebés abandonados en vía pública, que tuvimos ocho, suena un poco loco que se haya tomado la huella plantar de uno de los bebés y comparado con todos los registros, o en otro caso que se haya entrevistado a todo el Bingo para ver si alguien vio algo. Lo que no les queda claro a todos es que tiene que prevalecer el interés superior del niño. El tiempo va en contra de sus derechos (Registro de campo, abril de 2015, reunión del Consejo Local de Protección de Derechos).

El acuerdo unánime y el escándalo generalizado que causaron estos ejemplos permitieron continuar en otro tono. “No se pueden seguir considerando los derechos de todos”, “hay que priorizar al niño por sobre la familia de origen”, fueron las afirmaciones que reordenaron lo que hasta un momento atrás había sido una amenaza: “no nos

vamos a poner de acuerdo, es una lucha constante”, había dicho uno de los funcionarios del poder ejecutivo. Así, estos funcionarios administrativos encargados de velar por los derechos de los niños, señalaban al Poder Judicial –más específicamente a algunos de los juzgados de familia– como responsable de una demora que consideraban injustificada y que conduce a que los niños permanezcan en una incierta situación y transcurran mucho tiempo en los hogares convivenciales donde han sido alojados en virtud de la “medida excepcional” que estos mismos funcionarios adoptaron.

A partir de esa reunión se abrieron una serie de encuentros específicos destinados a resolver las diferencias de criterios sobre la oportunidad de las medidas, los conflictos de competencia profesional entre actores e instituciones, y la falta de confianza mutua que había motivado el punto más cercano a la ruptura entre organismo administrativo y Poder Judicial.

En esa escena, desplegada en un lapso de dos horas, múltiples emociones, afectos y sentimientos mostraron la relevancia de diferentes sentimientos en el terreno institucional y técnico. Cuando todos los presentes se “sintieron mal” por la inexplicable espera a la que se sometía a bebés traumáticamente abandonados, un piso mínimo de acuerdos, hasta ese momento improbable, comenzó a tornarse posible y extenderse al resto de los problemas. Todos parecieron “ubicarse del mismo lado”, asintieron, murmuraron con escándalo frente a los casos que consideraban inadmisibles; en fin, pusieron en escena que dejaban de lado la desconfianza para asumirse, provisional y superficialmente, defensores de los mismos valores e intereses.

Las entrevistas y conversaciones con trabajadores del campo de instituciones de protección de los derechos de la infancia, quienes cotidianamente deben tratar con niños y familias con “derechos vulnerados” y según la normativa adoptar medidas para garantizar el “interés superior del niño”, raramente transcurren sin que emerjan referencias a “sentirse mal”, frustrados o angustiados. Ese malestar

se produce frente a “casos” cuyo dramatismo conjuga una resolución esquiva e insuficiente, y suele agudizarse por la constatación directa y cotidiana de las múltiples dificultades que atraviesan en sus vidas los niños de sectores populares. Claro, no se trata de las únicas emociones y sentimientos expresados. Tal como recientemente han documentado distintas etnografías producidas en este campo institucional (Barna, 2015; Grinberg, 2010; Magistris 2010; Lugones, 2013; Ciordia, 2014) ese malestar también se conjuga con el cariño hacia algunos “casos”, la ternura que despiertan los más pequeños, el compromiso e involucramiento personal con algunos niños/as y adolescentes, la empatía con la situación de algunas madres y también, por momentos, el enojo o la ira frente a “traiciones” a los pactos de intervención o a mentiras o engaños por parte de los familiares de los niños, o frente a madres y padres “negligentes”, que aparecen incapaces de brindar el amor que “naturalmente” los niños deberían recibir. En suma, el dolor, mezclado con la conmiseración frente a una resolución fallida, forman parte del amplio espectro de la sensibilidad burocrática hacia su clientela. Vehículos de la propia práctica estatal, estas emociones empero no se reducen a un costado humanizado y comprometido de la técnica –como usualmente son presentadas por esos agentes- ni se limitan a la dimensión civilizatoria de la administración de la infancia. Por el contrario, hacen un trabajo político y cultural de importancia. La preocupación compasiva hacia los niños en tanto víctimas inocentes establece jerarquías morales que excluyen a sus padres de la conmiseración legítima (en tanto serían responsables por el padecimiento de sus hijos) al mismo tiempo que funciona opacando la economía política de la exposición diferencial a riesgos y catástrofes (Fassin, 2013). Tales sentimientos son, ante todo, inestables, se relacionan con la capacidad de los niños de seguir siendo vistos como víctimas y no como potenciales victimarios. Valores

morales y sentimientos juegan así un papel históricamente distinguible en el establecimiento de la infancia como el momento de la vida más hipergobernado (Rose, 1999)

La política de las emociones “especialmente en su configuración de lazos familiares normativos e idealizados- es movilizadora y performada como un sitio crucial de poder” (Efi Avdela, 2010). En otras palabras, las emociones articuladas en las políticas, funcionan como “densos puntos de transferencia” o micronodos del poder (Stoler, 2004, 2010) que posibilitan la producción de las posiciones de los agentes, y les permiten además conducir y gobernar los ordenamientos familiares.

De tal modo, el análisis del trabajo político de las emociones puede incorporar fructíferamente la gramática institucional, en tanto ámbito poblado de sentidos ideológicamente alineados, y atravesada por relaciones del poder. En las instituciones, las dimensiones afectivas con su connotación de intensidad corporal, relacionalidad y dinamismo adquieren relevancia (Athanasiou, Hantzaroula y Yannakopoulos, 2008). Tienen lugar en el marco de relaciones de poder que inscriben a las instituciones en proyectos políticos, y son vehículos potentes para construir una autoridad moral (Lutz y White, 1986). Esto es, las emociones no son datos naturales –como tempranamente demostrara Emile Durkheim y retomara Marcel Mauss-² ni tampoco están escindidas del terreno de lo político, como postulan las perspectivas racionalistas. No son irracionales ni improductivas, sino que juegan un papel crucial en la definición y negociación de las relaciones sociales en un orden moral.

² Vale recordar que Marcel Mauss en su análisis sobre los rituales orales funerarios australianos, había planteado que las expresiones orales de los sentimientos no son fenómenos exclusivamente psicológicos o fisiológicos, sino esencialmente fenómenos sociales, marcados eminentemente por el signo de la no espontaneidad y de la obligación más perfecta. No obstante, también destacaba que este convencionalismo y esta regularidad no excluyen de ningún modo la sinceridad. Y así sostenía: “Todo es al mismo tiempo social, obligatorio, e incluso violento y natural” (1999 [1921]: 330).

Trataremos entonces de explorar su eficacia en la estructuración de intervenciones en dos tipos de casos concretos vinculados con la reinscripción de niños en nuevas tramas filiatorias.

El papel de las emociones y los afectos en la administración estatal de los niños resulta evidente en el instante en que accedemos a los registros etnográficos y a los archivos judiciales. Disputas por la tenencia de los niños en las que se movilizan argumentos amorosos, performances de maternidad sostenidas alrededor de las emociones apropiadas, decisiones sobre el destino de los niños fundamentadas en la calidad del amor, conforman dimensiones relevantes de estas técnicas de gestión.³

La entrega directa

Una mañana al entrevistar a Juan,⁴ un operador que trabaja desde varios años en la Dirección municipal de infancia y que entonces se desempeñaba en la Guardia del organismo, conocimos una de las situaciones que más lo habían perturbado. Se trataba, como él y sus compañeros pudieron descubrir y en consecuencia clasificar, de una situación de “entrega directa”. Una joven había ocultado su embarazo a su familia, y una vez que tuvo al bebé acordó su entrega a una pareja de conocidos del barrio quienes, nos decía Juan, tienen una mejor posición económica. Las expresiones de malestar y de incompreensión respecto de la conducta de esa

³ De acuerdo con Vianna, la intervención sobre las personas menores de edad puede ser concebida como “gestión”, en tanto se trata de un esfuerzo administrativo de diagnóstico “que incluye tanto la identificación de acciones moralmente condenables, cuanto el ejercicio de evaluar la eficacia prospectiva de aquellos que deben “gerir” cotidianamente individuos en condición de minoridad” (2005: 21).

⁴ Todos los nombres son ficticios para resguardar el anonimato de las personas con las que trabajamos.

joven mujer y la certeza de que, en tanto operadores del sistema de protección de derechos de los niños, “algo debían hacer” recorrían su relato:

La mujer venía paseando por todas las instituciones: Zonal, Comisaría, Defensoría oficial, y la mandan para acá. Ni bien la mujer termina de decirnos que la hija le había dado a una familia de vecinos cercana al domicilio, que tenían dinero, les había dado a la bebé ¡Salieron de alta! Mientras estábamos llamando al servicio social del hospital, salieron de alta, esta familia con la madre y con el bebé. Citamos a todos, nosotros teníamos que esperar para evaluar si realmente esta mamá no podía ocuparse de su bebé, teníamos que esperar mínimo 20 días de puerperio, entonces, hicimos un acta (...) No cerró por ningún lado, orientamos para tratamiento a la chica... no nos parecía que tenía que ser de esta manera que se quede un bebé con una persona cualquiera. No va, hay un circuito de adopción en todo caso, en el tribunal, hay una ley (...) Muy loca la situación. No nos cerró por ningún lado. La mamá de esta bebé se fajaba para que no la vean, la única persona que supo de este nacimiento fue la abuela, la madre de esta chica; tenía una hermana y un hermano que no sabían de la existencia de este bebé.

La intervención del organismo de protección de derechos se orientó a revertir la entrega, y a construir una “aliada” en la madre de la joven.⁵ Esto es, a lograr que la abuela del bebé se responsabilice por la iniciación de un tratamiento psicológico por parte de la chica, y para que ambas comprendan que ese acuerdo con los vecinos sobre la crianza del bebé, era una acción moralmente condenable. La noción de “responsabilización” como parte de una

⁵ La intervención del servicio local, entonces, consistió en citar de manera inmediata a la familia que había recibido al bebé, y a la joven con su madre y sus hermanos, para que se produzca la devolución del pequeño a su madre, y para que su familia se responsabilice mediante acuerdos formales a mantener esta situación. A su vez, se derivó a la muchacha a tratamiento psicológico y se acordó un régimen de controles mediante citas periódicas al servicio local.

práctica de restitución de derechos psicologizada (Llobet, 2009) supone por un lado, una transformación de las categorías disponibles para dotar de sentido las prácticas sociales y a su vez, modificar la posición de los sujetos ante ellas. Si al inicio, la entrega directa es un arreglo informal considerado por sus protagonistas como favorable para todos, ya que el niño pasa a tener una mejor posición y la muchacha resuelve un embarazo no buscado sin recurrir a su interrupción –que se encuentra penalizada–, y además la informalidad de la transacción garantiza que no haya rastros y sea rápida y expedita, la intervención estatal procura reordenar esas interpretaciones y modelar ese universo simbólico cambiando de signo las valoraciones que lo acompañan y buscando producir otros sentimientos y emociones en los actores.

Las razones para ello son diversas y varios tópicos se entrelazan. Por un lado, resuenan los ecos de temores fundados, respecto de la adopción ilegal y el tráfico de niños que se vinculan con las denominadas “entregas directas” (Villalta, 2011). Por otro, la necesidad de producir sentimientos maternales en esta muchacha decidida a dar al bebé en adopción, atribuir a las poderosas emociones puerperales su deseo de deshacerse de él, y desestimar y hasta considerar patológicas o bien irracionales las estrategias de la joven para ocultar el embarazo y mantener a su familia en el desconocimiento de la situación. Por su parte, el relato del caso durante la entrevista fue puntuado con gestos y tonos de incompreensión y angustia. La decisión de la muchacha de dar a luz sin que su familia conozca su embarazo, y que no quiera “hacerse cargo” del bebé, resultaba incompreensible y reprochable para el Servicio Local de protección de derechos. Además, sobre los adoptantes se cernía una fuerte sospecha y se reprobaba su conducta en tanto sin estar inscriptos en ningún registro de adoptantes ni ser evaluados en sus aptitudes y capacidades por ninguna autoridad estatal,

iban a convertirse en “padres” de manera ilegal. Esas emociones de los agentes municipales catalizaron los objetivos de la intervención.

Ahora bien, este tipo de situaciones ilustra un cambio paulatino en la sensibilidad hacia casos que, para muchos, hoy resultan “intolerables” y por lo tanto condenables, pero que hasta hace relativamente poco tiempo atrás no sólo gozaban de aceptación social sino también estaban amparados en la normativa (Villalta, 2010). Incluso eran promovidos por distintos actores institucionales del campo de organismos de protección a la infancia ya que esos “acuerdos privados” aparecían como la resolución más rápida a las necesidades de adoptantes y de mujeres embarazadas que no querían asumir la crianza de esos niños. Este cambio en la Argentina mucho se vincula al impacto de la apropiación criminal de niños ocurrida durante la última dictadura militar (1976-1983) y al trabajo de sensibilización social de Abuelas de Plaza de Mayo, que condujo primero a visibilizar estos arreglos directos en su carácter clasista, en tanto generalmente en ellos prevalece lo que se ha denominado como “transferencia vertical” de niños y además en muchas ocasiones media dinero; y luego a ser considerados prácticas ilegales y vinculadas a la vulneración del derecho a la identidad de esos niños (Villalta, 2010).

Por ello, se trata ahora de un tipo de práctica social que es reprobada por distintos actores del campo de protección de derechos de niños/as. Y esta reprobación tiene lugar aun cuando no se constate el moralmente condenable intercambio económico sobre los niños (Zelizer, 1984). Estos sentimientos morales subyacen a la acción estatal. El horror y el rechazo que generan esas entregas de niños, parecen clausurar toda interpretación alternativa a aquella que conduce a atribuir irreflexividad puerperal⁶ a la

⁶ Cabe señalar que el “estado puerperal” fue considerado formal y tradicionalmente como “atenuante” de la pena impuesta a las mujeres, fundamentalmente en los casos de infanticidio. Así, desde un registro que reenviaba a

muchacha que quiso entregar al niño/a. El juicio sobre la ausencia de sentimientos apropiados es psicopatologizado, y la intervención se dirige a producir los correctos sentimientos maternos, mediante la derivación a un tratamiento psicoterapéutico. En tal sentido, las estrategias desplegadas tendrán por objetivo que la muchacha “pueda hacerse cargo del hijo”, o bien si ello no es posible, las acciones institucionales desarrolladas se guiarán por el objetivo de “sanitarizar” el proceso de entrega en adopción (Ouellette, 1995), limitando el margen de decisión de esa mujer hasta excluirla por completo del proceso de entrega de ese niño en adopción (Fonseca, 2002).

La eficacia de las emociones es aquí compleja. Por un lado, contribuye a validar que la entrega de un niño en adopción requiere de la intermediación estatal. Por otro, muestra que el convencimiento de los actores respecto a que “la preservación del centro de vida”, esto es, a que los niños convivan con su familia de origen tal como postula la normativa, constituye una intervención considerada ideal, pero negociada y matizada precisamente en el interjuego

condicionantes biológicos –en la medida en que los ligaba a la “locura puerperal”, en algunos fallos judiciales se absolvió a las mujeres acusadas por ese delito (Ruggiero, 1994). Si bien estas nociones fueron tramadas fundamentalmente en torno a este delito –considerado como el crimen quintaesencial contra la maternidad– también fueron utilizadas, y en algunos casos lo siguen siendo, para explicar el “abandono” o “entrega en adopción” de los niños, en la medida en que estas conductas también contradicen los sentimientos maternos considerados como naturales. Así, por ejemplo, cuando actualmente algunos juristas discuten acerca de las circunstancias que deben acompañar la entrega en adopción de un niño, sostienen: “Varios autores han destacado que el estado físico, psíquico y emocional de las mujeres en el período puerperal puede afectar la auténtica voluntad de la madre. Por esta razón, en algunos ordenamientos se otorga a los padres un plazo breve dentro del cual es posible revocar el consentimiento otorgado” (Grosman, 2000). De esta forma, la discusión sobre los derechos y garantías de esas mujeres que deciden entregar un hijo en adopción se ancla una vez más en el orden de lo natural y biológico, y cuestiones tales como las “alteraciones psicológicas propias del estado puerperal” siguen actuando como explicaciones para conductas que –de una u otra forma– se entiende que se apartan del ideal de la maternidad (Villalta, 2012).

emocional que surge de las complejidades del caso y las posiciones de los agentes. A partir de esta conjunción paradójica, este tipo de casos en los que un determinado repertorio emocional es movilizado por los actores, muestra que las conflictivas se dirimen en una zona liminar entre el ámbito privado y el estatal. Privado, porque se busca que el bebé permanezca con su familia de origen, y al mismo tiempo estatal, en tanto se media en la esfera íntima procurando producir sentimientos maternales como objetivo de la intervención. Así, “acompañar a la chica para que pueda hacerse cargo del bebé”, producir en ella “sentimientos maternales”, es concebida como la estrategia más apropiada, y sólo si se constata, luego de un tiempo, que las emociones y los sentimientos buscados no se produjeron, recién allí los agentes estatales tomarían la decisión de reemplazar el vínculo filiatorio mediante una medida de protección excepcional.

La devolución de niños

Durante casi dos años –desde fines de 2014 hasta bien entrado el 2016– un caso fue relatado y retomado insistentemente por distintos actores del sistema de protección de una localidad del conurbano bonaerense, en donde nos encontrábamos realizando trabajo de campo, como muestra de una de las conductas más reprobables moralmente en relación con los niños. En las reuniones de la “Comisión de Familia” del Consejo Local que periódicamente se realizan en uno de los juzgados entre actores del órgano administrativo de protección a la infancia y actores judiciales, varias fueron las oportunidades en que se debatió sobre este caso que conmovía a los presentes. Se trataba de la “devolución” que un matrimonio había hecho de dos hermanos de 7 y

8 años de edad a quienes tenían en “guarda” desde hacía cuatro años. El caso concitaba una serie de sentimientos relativos al enojo, la perplejidad y la conmoción.

“Terrible, terrible, nunca tuve una audiencia tan terrible”, expresaba con angustia, irritación y desazón la jueza que había intervenido en este caso para referirse al momento en que el matrimonio que tenía en guarda a los niños los había “devuelto” diciendo que “ya no querían saber más nada con ellos”.

Además, a raíz de la denuncia de la escuela a la que concurrían los niños se había descubierto que eran golpeados por este matrimonio. Cuando estas personas fueron citadas a declarar al juzgado, plantearon que los niños no eran sus hijos y que los querían devolver. En esa terrible audiencia, al decir de la jueza, estas personas no sólo se mostraron desafiantes a la intervención judicial, sino también se opusieron a entregar las pertenencias de los niños (la ropa, sus útiles escolares, sus juguetes), ya que –como decía la mujer– “a mi casa llegaron desnudos”. Cuando finalmente desde el juzgado lograron obtenerlas, recurriendo a la policía, la mujer las entregó en bolsas de basura, faltando el respeto y maltratando al personal judicial.

Diferentes sentimientos acompañaban el relato de esta historia, narrada con desconcierto y asombro, y fundamentalmente con un profundo rechazo a las acciones de esta pareja para con los niños que habían devuelto como si fueran –tal como decía la jueza– un “producto en mal estado” o algún objeto que no cumplió con sus expectativas.

Las razones que esgrimía el matrimonio para “devolver” a los niños –esto es, para no querer continuar con la guarda– radicaban en la evaluación de su comportamiento: “eran diabólicos”, eran “dos demonios” que no podían ser educados. En tal sentido, la falta de gratitud hacia ellos que “les habían dado todo” y la falta de obediencia, eran –según su perspectiva– uno de los motivos más importantes para romper el vínculo legal. En efecto, tal como ha analizado Adriana Vianna (2010) la falta de gratitud, el no devolver

en forma de obediencia lo recibido, no demostrar respeto y sumisión a quienes “les dieron todo” son considerados razones suficientes para romper el intercambio. Ello muestra además la complejidad del trabajo relacional que constituye las minuciosas negociaciones entre las dimensiones económicas y afectivas que las personas llevan adelante en la vida cotidiana (Zelizer, 2009).

Para los agentes públicos, el comportamiento de este matrimonio no sólo era intolerable por el hecho de tratar a los niños como “objetos” de los que disponían a su antojo, sino también porque no demostraban arrepentimiento, ni se avenían a obedecer a “la justicia”. Su actitud desafiante ante los funcionarios –“querellante”, dirá uno de ellos– junto con la “deshumanización de los niños” que acrecentaba con la negativa a darles sus pertenencias, configuraron entonces un cuadro inaceptable. El retrato de la pareja que emergía en la narrativa de los funcionarios judiciales era el de unos seres desalmados, despreciables, a los que era necesario castigar y con los cuales no había empatía posible.

En tal contexto, y constituyendo una decisión bastante fuera de lo común, se inició una causa judicial contra el matrimonio, para obligarlos a pagar una “cuota alimentaria” que permitiera que los niños mantuvieran el mismo nivel de vida que habían tenido hasta ese momento. Si desde una lectura normativa, se podría pensar que al decidir el inicio de una demanda contra el matrimonio lo que los funcionarios del Poder Judicial hicieron fue tan sólo articular una de las posibles respuestas que ante un conflicto de esas características podría adoptar, desde otra perspectiva es posible considerar que ese tipo de explicación se revela insuficiente para comprender por qué, en este caso, se tomó ese curso de acción y no otro. En efecto, como suelen relatar los agentes encargados de tramitar las adopciones, la “devolución” de niños al cabo de un tiempo variable de “guarda” es una situación que, si bien es reprobable y para ellos abyecta, no es inusual. Sin embargo, lo que sí fue inusual en este caso fue la actitud desafiante y en consecuencia

que la demanda judicial contra el matrimonio prosperara. En efecto, el matrimonio fue obligado a pagar una cuota alimentaria y a sostener la cobertura médica para los niños por el plazo de 5 años.

En la activación de esa respuesta jugaron un papel central los sentimientos y emociones de los agentes institucionales. La emocionalidad que se puso en juego en el caso de estos niños devueltos, y los sentimientos que modeló en los agentes institucionales que intervinieron en él, no sólo acompañaron o fueron una reacción instantánea ante lo incomprensible de la situación, sino que también informaron las decisiones que luego fueron tomadas para administrar este caso. Aquello conceptualizado como “terrible” y despreciable puede dar origen a cursos imprevistos de acción. En cierto sentido, la fijación de la obligación de pagar una cuota alimentaria, una solución que se reveló como original y fuera de lo común, revela cómo la indignación judicial produce nuevos arreglos y desenlaces. Si los padres adoptivos ponían en juego un conjunto de valoraciones y evaluaciones que no daban por sentado el amor, y así, en la construcción de la relación filial ponderaban también en términos económicos el esfuerzo propio y el de los niños para tramar una cotidianeidad familiar –y de tal modo los bienes comprados no les pertenecían porque los niños no habían “hecho su parte” en este contrato íntimo-, para los agentes del Poder Judicial el daño afectivo, nombrado como “nuevo rechazo”, debía ser pagado también materialmente.

La selección de padres adoptivos y las competencias institucionales

Una vez que estos niños fueron “devueltos”, el curso que siguió el caso también acaparó la atención de los diferentes actores del sistema de protección que demostraron un especial celo en resolver la situación de estos hermanitos

que, según sus palabras, “tanto habían sufrido”. Por ello, a partir de la devolución y de la consiguiente internación de los niños en un hogar, prontamente se inició la búsqueda de otra familia que quisiera adoptarlos a fin de que no transcurrieran mucho tiempo en la institución.

Los niños, por su edad y por ser dos hermanos, conforman el numeroso grupo de niños cuya adopción es sumamente dificultosa, a lo que se suma la particularidad de su devolución anterior, y la marca traumática que implicó para todos los involucrados. Por ello, cuando una pareja de varones se presentó dispuesta a adoptarlos, para la jueza fue la situación “ideal”. La homosexualidad de los postulantes que en otros casos hubiera sido considerada como un aspecto a evaluar cuidadosamente y como una característica disvaliosa, según la interpretación predominante en este contexto institucional, en este caso –poblado de dificultades- no se objetó. El trato amoroso de los integrantes de la pareja hacia los hermanos, la paciencia que tuvieron en la vinculación, la comprensión que expresaron en relación con la historia de los niños, los convirtieron a los ojos del personal del juzgado en una pareja ideal. En efecto, en una de las reuniones de la Comisión de Familia en la que participaban distintos agentes judiciales, agentes del organismo administrativo de protección de derechos y también autoridades de hogares convivenciales de niños, cuando se comentó el “caso” de los hermanitos devueltos, una de las agentes judiciales que reconocía ser “muy prejuiciosa”, terminó aceptando esta alternativa como la mejor. El peso emocional que tenía la situación de los hermanos para las funcionarias del poder judicial en especial, pero también para los demás actores, era claro, querían resolver la situación con premura. En palabras de la jueza:

La pareja eran amorosos, cuidadosos, divinos, traían de vuelta a los chicos que eran una maravilla. Y a los chicos en cuanto les dijimos que podrían irse con ellos ¡les brillaban los ojitos

de alegría! Unos chiquitos que no sonreían jamás, siempre serios, ¡les deberían haber visto las caritas! (Registro de campo, reunión de la Comisión de Familia, Julio de 2016).

Los insistentes señalamientos sobre la alegría de los chicos y el contrapunto con la angustia que habían experimentado, constituyeron un lugar ideal para legitimar el rol del juzgado en la selección de los adoptantes y resultaron un prólogo propicio para la aparición en escena de otro conflicto: aquel que se trama en torno a quién tiene la competencia técnica y es el mejor preparado para elegir a los potenciales adoptantes. En otras palabras, son los juzgados –tal como postula la normativa– o bien son los hogares convivenciales, en donde los niños se encuentran alojados, quienes mejor conocen sus necesidades, rasgos y características, y en consecuencia están mejor capacitados para seleccionar a los mejores adoptantes de los niños, para llevar adelante –como se dice en este campo institucional– el proceso de emparejamiento (*matching*) de un niño con unos padres.

En este caso, esa tradicional disputa entre instituciones de acogida de niños y el poder judicial se actualizó en una discusión entre la directora de un hogar y la jueza presente en la reunión. Ambas defendían su preeminencia técnica para resolver “lo mejor” para el niño, y lo hacían poniendo en primer plano el sufrimiento de los niños y la necesidad de protegerlos. La directora insistía en la necesidad de que los hogares pudieran evaluar, antes de vincular a los niños, a las parejas seleccionadas por el juzgado, y llegado el caso realizar una vinculación gradual e intermediada por el equipo técnico, ya que: “Los adultos especulamos cómo manejar el abandono. Es menos doloroso. Evaluamos el dolor de los niños”. La jueza, por su parte, acusaba a los hogares de boicotear sus decisiones y de considerarse los “dueños” de los niños. Además, ponía en duda la capacidad para “medir el dolor” y la competencia técnica de esas instituciones. Para hacerlo apelaba insistentemente a

las traumáticas “devoluciones” de que las que son objeto muchos niños y así señalaba la falibilidad de las evaluaciones de los equipos técnicos.

La “frustración del niño” resultó así para los distintos actores el eje central para organizar el conflicto entre competencias institucionales y técnicas, y la distribución de la culpa y su rechazo operó movilizándolo las posiciones de los actores en el debate. Para los representantes del órgano administrativo presentes en la reunión que el “matrimonio adoptante” sea elegido por el juzgado no es una garantía ni un criterio inapelable, y las “devoluciones” mismas eran desde su punto de vista la evidencia de ello, y fundamentaban su posición en la necesidad de los niños de un “tiempo para armar el vínculo”. La directora del hogar coincidía y señalaba que para ellos la primera salida no debe incluir la posibilidad de que los niños pernocten en su -hipotético-futuro hogar, las primeras salidas deben ser sólo paseos. Sin embargo, la jueza respondía enfáticamente:

lo del paseo me parece absurdo. No construí el vínculo en el cine, lo hacés en casa, vení a tomar la leche. Yo les digo: si ustedes ven que las situaciones están dadas y el chico quiere quedarse, ya está. Si estamos buscando familias, y la encontramos, ya está. Si tengo un matrimonio que no puede escuchar [que los niños, por ejemplo, no quieran quedarse] entonces me equivoqué (Registro de campo, Junio de 2016).

La disputa se organizó en torno a quién tiene la competencia técnica y jurídica para elegir la pareja de adoptantes, y a quién es atribuible la culpa por el error anterior, el dolor causado a los niños. Tratado como “frustración” por unos actores, y por “dolor y decepción” por otros, constituyen los elementos que median el debate e inclinan la balanza en una u otra dirección. La naturaleza del vínculo amoroso, los modos en que es posible cultivarlo, la mejor manera de hacerlo emerger, es la materia prima que estructura la disputa de competencias. Privilegiar la mirada vigilante de los actores estatales y sus propios criterios de evaluación

sobre la “madurez” o “estabilidad” de la relación, o apostar a un naturalismo que represente lo más rápidamente posible la vida familiar, bajo los auspicios del juzgado.

De esta manera, la angustia y conmoción causada por la devolución de los hermanitos también atraviesa el debate sobre la reorganización de los procedimientos ligados a la selección de adoptantes y al modo en que debe efectuarse la vinculación. Por ello, la anticipación al sufrimiento de los niños refuerza la posición de quienes los conocen y los cuidan cotidianamente, y esa es la razón en la que fundan su demanda de tener voz en la elección de la familia adoptiva, movilizándolo su conocimiento y relación cotidianas con los niños como argumento sustancial. Al contrario, desde el juzgado también amparándose en la frustración que se puede llegar a causar a los niños reafirmaban su entera potestad para decidir sobre la calidad del vínculo construido y para sostener su privilegio interpretativo respecto al curso general de la acción.

Así, los conflictos de competencia, las rivalidades o diferencias ideológicas, las disputas por el prestigio y el sostenimiento de las jerarquías aparecen expresados por un lenguaje de los sentimientos que permite recubrir de mayor potencia a las posturas de unos y otros. Ello porque las disputas y tensiones circulan vehiculizadas por enunciados que ponderan el dolor, la frustración, la ilusión, el amor.

Consideraciones finales

Las investigaciones sobre el campo de organismos destinados a la protección de la niñez han mostrado la densidad emocional que el mismo reviste. Sin embargo, a diferencia de estos trabajos, aquí hemos buscado enfocar no tanto en las prácticas institucionales como portadoras de emociones,

sino en la misma política de las emociones que ordena y legitima desigualdades y relaciones de poder en el campo, reactualizando asimetrías y posiciones morales.

La transformación de los casos de entrega directa en casos jurídica y administrativamente reprochables e intolerables, sobre los que pesa la incomprensión de los motivos de las mujeres bajo una sombra de depresión o psicosis puerperal; la producción de un vínculo emocional mujer-bebé como objetivo primero de la intervención; la sospecha de abusos y/o de transacciones comerciales que evaden el camino institucional de la adopción; la incomprensión del “desamor” y la angustia provocada por los niños “devueltos”, el enojo y la irritación causadas por las personas que tratan como objetos a los niños y además contravienen lo estipulado por la justicia y se muestran querellantes, configuran el campo emocional y sensible de los casos presentados. Se trata de la producción de padres/madres/guardadores –como cuidadores amorosos y responsables (Badinter, 1981), y de los esfuerzos por evitar la emergencia del costado de objetivización de los niños en los procedimientos jurídico-burocráticos. En efecto, la construcción de los niños como moneda de cambio metafórica o literal es un tópico cuestionado en las relaciones socio-familiares, y su tratamiento objetivizado en la trama institucional tiende a ser negado.

El trabajo de las emociones a nivel de las instituciones resulta llamativo, en la medida en que transforma los campos de intervención posible avanzando sobre lo íntimo y lo privado, destraba o modifica la resolución de los conflictos, al tiempo que orienta las acciones elegidas para intervenir y contribuye a legitimar las posiciones de los agentes. Lejos de la supuesta objetividad de la intervención profesional, modula la rutina institucional al puntuar urgencias y casos de los que se habla apasionadamente. A la vez, permite reordenar los conflictos burocráticos y destrabar controversias al construir alianzas entre actores cuyo posicionamiento no necesariamente coincide más allá del escándalo moral,

más aún, obliga al acuerdo y a poner en segundo plano las diferencias. ¿Qué otorga el carácter de perentoriedad y de razonabilidad a estas emociones?, ¿qué permite que se instaure un tono de obligatoriedad a un horizonte emocional compartido?

En las instituciones de protección de derechos hallamos una jerarquía de emociones, que establecen la centralidad del niño como objeto de amoroso cuidado, la cual es a su vez, considerada indiscutible. Frente a ella, otras emociones –de los agentes y de las/os progenitores- caracterizadas como indeseables, inadecuadas, escandalosas, deben ser transformadas.

Emociones como el dolor, la tristeza, la indignación, la conmiseración, alrededor de los niños “abandonados”, devueltos o con sus derechos “vulnerados”, construirían así una de las dimensiones centrales de la legitimación de las instituciones, y funcionan como traductores para la institucionalización de los derechos de niños/as en ellas. Permiten trabajar sobre los modos en que el estado redibuja permanentemente, mediante prácticas civilizatorias, pedagógicas, punitivas, o psicologizantes, los inestables límites entre lo público y lo privado, y entre distintas competencias institucionales, y con ello distribuye la responsabilidad por los niños.

Lejos de ser obstáculos o desvíos a un saber profesionalizado, las emociones de los distintos actores son elementos centrales del sistema de protección de derechos. Así también, la interpretación de las necesidades emocionales y afectivas de los niños es un dispositivo retórico para definir las relaciones de poder entre organismos de protección y las familias. Partiendo de un supuesto general de maternaje deficitario, las y los profesionales de la protección presumen que defender los derechos de los niños es, en estricto sentido, defender a los niños de sus madres y padres o producir madres -y eventualmente padres- apropiados.

De hecho, una parte importante de las prácticas de protección de los derechos de los niños se basa en la estimación de la calidad, cantidad y oportunidad del afecto brindado a los niños por sus progenitores, especialmente por sus madres. La interpretación experta de las necesidades emocionales infantiles, consiste entonces en la estimación del grado de peligro que representan los adultos para tales niños (Barna, 2012), indicado por comportamientos concretos, pero también por la ausencia de las emociones apropiadas.

El trabajo político de las emociones en el campo de la protección de derechos de los niños, parece así ser crucial en el establecimiento de la legitimidad de las autoridades estatales frente a las familiares, marcando tanto cuándo es necesario reemplazarlas antes que acompañarlas (Vianna, 2010) como constituyendo en general el campo de acción de los agentes, y orientando los conflictos entre instituciones y agentes a resoluciones y acuerdos. En fin, hace desaparecer el carácter regulatorio de la intervención.

**Tercera parte.
Innovaciones institucionales
en justicia penal
y acogimiento familiar**

Justicia juvenil restaurativa

Los diversos usos de las medidas alternativas al proceso penal en la Argentina

CARLA VILLALTA Y VALERIA LLOBET

Introducción

El castigo a la conflictividad penal adolescente y juvenil ha sido sin duda uno de los temas más debatidos y controvertidos desde, al menos, los inicios del siglo XX. Ya fuera porque se considerara que el castigo no podía ser idéntico al que recibían los adultos, que las sanciones debían ser de tipo correctivo o reformista y no sólo retributivas o expiatorias, que la indistinción entre adultos y jóvenes solo suponía una acentuación de las “tendencias antisociales” de estos últimos, o bien que el encierro de los jóvenes es una alternativa válida para la defensa social, el tema de cómo sancionar a los jóvenes que cometen hechos considerados delictivos y para qué hacerlo ha originado diferentes discusiones y posturas encontradas que lejos están de encontrarse saldadas. A la par, el tema de la edad de punibilidad, es decir la cuestión de desde cuándo perseguir penalmente a los adolescentes cobra vigor cada vez que el tema de la seguridad es instalado como un problema social.

En este contexto de debates, en los últimos años, en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, el enfoque de la justicia restaurativa ha ganado terreno en las recomendaciones realizadas a los Estados por parte de los organismos internacionales a fin de mejorar, optimizar y adecuar sus sistemas de justicia juvenil a los estándares de

derechos humanos en la materia. Así, lejos de más castigo, lo que se propugna es que las medidas estrictamente punitivas en el caso de los adolescentes cedan el paso a otro tipo de medidas basadas en la despenalización, la conciliación o mediación. En suma, que sean medidas que favorezcan la resolución extra-judicial de conflictos y que no supongan un incremento punitivo ni una expansión del sistema penal. De este modo la adopción de medidas alternativas al juicio e incluso al proceso penal, se propone como una vía privilegiada para el tratamiento del delito adolescente, ya que permitiría instrumentar prácticas restaurativas que involucren al adolescente y a su entorno comunitario.

Ahora bien, aun cuando la justicia restaurativa y las medidas alternativas al proceso penal constituyan una opción preferida en tanto permiten idear e implementar otras estrategias de abordaje y de trabajo con los jóvenes acusados de haber cometido un hecho delictivo, es preciso tener en cuenta que estas no constituyen *per se* una panacea. Asimismo, si bien la justicia restaurativa presupone la adopción de medidas alternativas al proceso penal, no ocurre lo mismo a la inversa. De esta manera, si bien las medidas alternativas al proceso penal pueden ser útiles para evitar una expansión del sistema, no implican necesariamente la adopción de prácticas con un enfoque restaurativo.

En este artículo, nuestro interés es explorar de qué maneras los debates y recomendaciones antes reseñados han impactado en las prácticas concretas de los agentes del sistema penal juvenil de distintas jurisdicciones de nuestro país. A su vez, a partir de los datos recabados en una investigación que hemos dirigido y que tuvo por objetivo relevar las medidas alternativas al proceso penal juvenil, nos interesa identificar, caracterizar y analizar los usos más frecuentes de este tipo de medidas en las distintas jurisdicciones de nuestro país.

Partimos de la idea de que los derechos en su forma abstracta y descontextualizada poco significan (Fonseca y Cardarello, 2005). Al contrario, entendemos que los mismos

se imbrican en relaciones sociales y de poder, y que la materialidad de los contextos y rutinas institucionales modelan sus alcances e inciden en los sentidos que les son asignados. Desde esta perspectiva, el escenario actual se revela sumamente fructífero para indagar las formas concretas en que actúa la administración de justicia para los jóvenes en nuestra sociedad y los modos en que sus agentes despliegan distintas prácticas que tienden a desjudicializar el tratamiento del delito adolescente o bien a reducir la punitivización, complejizan el escenario en el que se debate una vez más el tema de la baja de edad de punibilidad.

El artículo se organiza en una primera parte en la que describimos cómo se utilizan, en las distintas jurisdicciones del país, diferentes institutos procesales y medidas alternativas al proceso penal. Esto es, consideraremos la institucionalidad jurídica y las prácticas y usos por parte de los actores, para caracterizar las condiciones sociales de posibilidad de las prácticas de desjudicialización y de intervención penal mínima. En una segunda parte, presentamos una tipología de usos construida a partir de modelizar las características más comunes relativas a los criterios y finalidades de usos que se realizan de este tipo de medidas. Por último, en las conclusiones de este artículo, nos centramos en los debates actuales sobre la justicia penal juvenil, su vinculación con las medidas alternativas, y las maneras en que el enfoque restaurativo es también usado para justificar reformas que lejos de despenalizar o bien reducir la intervención socio-penal, tal como exigen los estándares de derechos humanos en la materia, la expanden al proponer bajar la edad de punibilidad para los adolescentes.

Las medidas alternativas en la justicia penal juvenil

Las medidas alternativas al proceso penal, tales como la remisión, la mediación, la conciliación y la reparación del daño, son utilizadas en la mayoría de las jurisdicciones del país¹ aunque de manera dispar y heterogénea. En efecto, en pocas jurisdicciones se ha avanzado en acompañar de estructuras institucionales la implementación de este tipo de medidas y en consecuencia en muy pocas se han diseñado dispositivos especializados. Además, en general prima el uso de dispositivos destinados a la implementación de medidas alternativas al proceso que no son especializados en personas menores de edad (oficinas de mediación penal, de suspensión de juicio a prueba, etc.). Por lo mismo, si bien se constata el uso generalizado, y no se halló oposición a las medidas alternativas al proceso, no es posible señalar que ello sea sistemático. Antes bien, ya sea en presencia o ausencia de dispositivos especializados, la sistematicidad en el uso de las medidas alternativas es baja, en tanto depende fundamentalmente de la voluntad de los actores intervinientes y de las coyunturas particulares que les permiten hacer uso de ellas (la función que tengan dentro del proceso, el enfoque general que oriente las intervenciones en política criminal desde las cúpulas de los ministerios públicos, la adecuación cultural en la comunidad, etc.). Más allá de que también se ha advertido la existencia de resistencias a su utilización, es posible sostener que las medidas alternativas al proceso penal gozan de un considerable nivel de aceptación –fundamentalmente de los integrantes del fuero de menores o penal juvenil– y son valoradas positivamente por

¹ En las provincias de La Rioja, San Juan, San Luis, y La Pampa difícilmente se utilizan medidas alternativas al proceso penal. En La Rioja únicamente se utiliza la reparación, en forma de perdón, reparación económica o devolución del bien, y su uso es muy marginal. En San Juan, hasta la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal en marzo de 2017 no se había instrumentado ninguna medida alternativa. En La Pampa, no se usan, y solamente se usa de manera muy infrecuente la suspensión del juicio a prueba.

una gran cantidad de actores del fuero especializado. Sin embargo, su utilización se asocia y se acepta casi exclusivamente en delitos de menor cuantía. Esto es, salvo algunos casos excepcionales, las medidas alternativas al proceso penal se utilizan casi exclusivamente para delitos leves o de bagatela. Los delitos más graves como el robo con arma o con uso de violencia pueden solo eventualmente ser trabajados con suspensión del juicio a prueba, fundamentalmente si se trata de primeros delitos.

No obstante, en términos generales, en la gran mayoría de las jurisdicciones del país son muy pocas las causas abiertas que llegan a juicio. Diferentes actores acordaron en señalar que del total de las causas que se abren, solo un escaso número (compuesto por los delitos más graves tales como homicidios, delitos contra la integridad sexual y robos con arma cuando son reiterados), llega a la instancia de debate oral y luego de ella a una condena. Es decir, la gran mayoría de los delitos que ingresan al fuero de menores son relativamente leves,² dando cuenta de una capacidad muy amplia de captación de la criminalidad juvenil a la vez que un potencial ensañamiento con un sector poblacional –adolescentes varones de barrios populares– por parte de los actores territoriales, en especial la policía. Este dato, que se reitera en todas las jurisdicciones del país, da cuenta, una vez más, que la cantidad de delitos graves cometidos por menores de edad es ínfima.

Una de las clasificaciones más usuales respecto de las medidas alternativas al proceso penal es la que utiliza como criterio el mayor o menor grado de judicialización que

² Así, por ejemplo, dentro de las provincias en las que pudo recabarse información estadística del fuero, en Mendoza, sobre un total de 3219 causas ingresadas en 2016, 2244 implicaron alguna forma de absolución, sobreseimiento, aplicación de criterios de oportunidad o archivo. En Salta, sobre 3813 causas ingresadas en 2016, 158 fueron procesamientos, 80 elevaciones a juicio y 139 recibieron condena, en tanto el resto recibió alguna forma de sobreseimiento, archivo o remisión. Es de destacar que estas provincias, por su parte, constituyen dos de las cinco provincias que concentran un estimado del 80% de las causas del fuero penal juvenil.

implica su uso. Así es posible distinguir, según el planteo de Mary Beloff (2005), entre las medidas alternativas *al* juicio (que implican un cese de la acción penal y la no intervención del sistema judicial, dejando que de la administración del conflicto se ocupe o no algún otro organismo) y las medidas alternativas *dentro* del juicio (que suponen modos anticipados de terminación del proceso). De esta manera, es posible presentar y clasificar las medidas alternativas según el grado de lejanía o cercanía que posean respecto del ámbito judicial y más específicamente del juicio penal clásico. Si se utiliza este criterio, esto es si se clasifican las medidas en términos del lugar que ocupen desde “afuera” hacia “adentro” del sistema penal, se encuentra en un extremo el principio o criterio de oportunidad procesal y en el otro extremo la suspensión del juicio a prueba. En la zona intermedia que estará más cerca del afuera o no según los usos y costumbres de la práctica judicial en cada localidad, se encuentra la remisión, la mediación, la conciliación, la reparación del daño, las amonestaciones.

En un lugar muy cercano al principio de oportunidad se encuentran modalidades de cese de la acción penal que estrictamente no se encuentran amparadas en el criterio de oportunidad (aunque una interpretación extensiva de este criterio podría incluirlas en él) ni tampoco son una “remisión” ni estrictamente una medida alternativa, pero conducen a la desjudicialización: la prescripción (por la cual se extingue la acción penal) y el archivo de la causa.

Mención aparte merece el juicio abreviado. Si bien este instituto no constituye estrictamente una medida alternativa, la frecuencia de su uso es elevada y en muchas ocasiones su utilización –aun cuando ha recibido numerosas críticas de distintos autores (Beloff, 2016; Beloff, Freedman, Kierszenbaum y Terragni, 2015) es considerada beneficiosa para los adolescentes por distintos actores del sistema, en especial por los/as defensores/as.

Del repertorio de medidas alternativas existente, en la gran mayoría de las jurisdicciones del país, al menos una se utiliza. Y ello, en algunos casos, acontece aun cuando no estén previstas en la legislación específica que regula el tratamiento penal para menores de edad. En esos casos, es interesante observar que los agentes del sistema judicial hacen uso del “anillo” normativo³ compuesto por los tratados internacionales de derechos humanos en la materia, que les permite sortear o bien atemperar los aspectos más violatorios de derechos del Régimen Penal de la Minoridad vigente a nivel nacional, y así ensayar diferentes estrategias jurídicas. A su vez, en muchos casos los agentes judiciales, haciendo un uso creativo de la legislación procesal penal para mayores y de dispositivos que no están ni exclusiva ni necesariamente destinados a niños/as y adolescentes, han podido o procurado innovar y flexibilizar el régimen vigente incorporando el uso de medidas alternativas.

De esta manera, en diferentes jurisdicciones se han detectado formas *sui géneris* de desjudicialización que los actores locales se encuentran implementando. En algunos casos, esas formas suponen el sobreseimiento y archivo, en

³ Aun cuando el Régimen Penal de la Minoridad instituido por el Decreto-Ley 22.278 es la norma de fondo vigente en la Argentina para administrar judicialmente los hechos delictivos cometidos por niños/as y adolescentes (a pesar de los distintos intentos para modificarlo), es justo reconocer que, en gran parte debido a los diversos cuestionamientos que se han sucedido, en los últimos años ha habido una producción legislativa y jurisprudencial que ha procurado limitar los aspectos más abusivos y violatorios de derechos y garantías, tanto en lo que respecta a las medidas aplicables durante el proceso como a las sanciones a imponer luego del juicio de responsabilidad. En este sentido, el impacto de la Convención de los Derechos del Niño, algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sumados a la labor cotidiana de organismos y colectivos de defensa de los derechos de niños/as y adolescentes y de los organismos judiciales y administrativos, han construido un “anillo” que permitió de alguna manera contrarrestar (o bien actuar como contrapeso) al cariz más tutelar de la ley, y así se intentó con variado éxito –y en muchos casos aprovechando justamente el margen de indefinición y discrecionalidad que la ley permite– construir diferentes alternativas que supusieran vías diferentes para tratar con los jóvenes infractores o presuntos infractores.

otras se trata de la generación de instancias no tan formalizadas de mediación, mientras que otras combinan la derivación al organismo de protección de derechos o el trabajo con otras instituciones. En todos los casos, no obstante, se trata de modalidades novedosas que diferentes actores se esfuerzan por aplicar más allá de que las medidas alternativas al proceso penal no estén explícitamente previstas en la normativa provincial ni existan dispositivos especializados para implementarlas.

En otras palabras, en relación a las medidas alternativas al proceso penal en el fuero penal juvenil lo que predomina es una gran variabilidad. No sólo en relación a cómo son aplicadas (quién las solicita, en qué etapa del proceso, para qué tipo de delitos, a través de qué procedimientos, qué grado de desjudicialización alcanzan, etc.) sino también en relación con la frecuencia de uso. Mientras hay provincias que estiman que el 90% de las causas se tramitan con algún tipo de medida alternativa (por ejemplo, en Neuquén con la suspensión del juicio a prueba, o Chubut con la conciliación), en otras provincias su uso es considerablemente menor.

Usos de las medidas alternativas. Interpretaciones, dispositivos y condiciones institucionales y sociales

Al detenernos en los usos que en las distintas jurisdicciones se hace de las medidas alternativas al proceso penal, se encuentren o no previstas en la normativa específica del fuero penal juvenil, en la legislación procesal de mayores o bien no se encuentren en ninguna de las dos, es posible observar el impacto que tienen en las prácticas judiciales, las interpretaciones que los actores hacen de las normas disponibles, por un lado, y de las condiciones institucionales y culturales para aplicarlas, por otro. Ello, por ejemplo, se

observa incluso al interior de cada provincia, en tanto los usos diferirán en localidades de diferentes dimensiones y de distinta capacidad jurídico-burocrática.

Esas condiciones son las que fundamentalmente inciden en la ampliación o restricción de las posibilidades de uso. Esto es, su previsión en los marcos normativos es una variable más que permite explicar por qué se usan, pero ella no es determinante. Ya que –como hemos podido advertir en nuestro relevamiento– las medidas pueden ser más usadas en jurisdicciones que no las contemplen expresamente en sus códigos procesales, y en cambio no ser tan usadas aun cuando estén previstas en la normativa. Por ello, sostenemos, cobran mucha más relevancia las estrategias que los actores movilizan para promover su utilización. En este sentido, se torna importante el “estilo de trabajo” que los actores construyan, así como el “saber práctico” que acumulen.

De este modo, por ejemplo, la aplicación del criterio de oportunidad procesal constará de una audiencia del fiscal con el/la joven, sus padres y defensor, y el compromiso de realizar alguna actividad (escolar, recreativa, formativa), o bien no implicará nada de ello. La mediación podrá utilizarse, según la jurisdicción, sólo para causas que irán a archivo o privilegiarse, al contrario, para aquellas que no serán archivadas.

En suma, tanto la variabilidad de sus alcances y efectos como la variación en la frecuencia de uso no dependen solo ni especialmente de que se encuentren previstas en la normativa. Aunque esa previsión legal en algunos casos puede ser propiciadora de su mayor uso, otras condiciones y variables han relevado tener una incidencia mayor y más concreta en su desarrollo. Entre ellas, las capacidades institucionales (la infraestructura, la variedad de dispositivos, los recursos humanos, entre otras), las condiciones materiales de la administración de justicia en general y del sistema penal juvenil en particular, la capacitación específica del personal, la calidad de la relación que el poder

judicial y el ministerio público entablan o no con el sistema de protección integral de derechos (de alianza y cooperación, conflictivas, de vigilancia y control, de jerarquía, etc.) y la capacidad de innovación que a partir de las alianzas y vinculaciones interinstitucionales distintos actores posean y potencien.

La derivación a los órganos del sistema de protección integral de derechos es una acción que puede o no acompañar la implementación de una medida alternativa al proceso penal para los adolescentes punibles. No obstante, en general (y más aún cuando en la jurisdicción o localidad no hay un dispositivo específico para la aplicación de medidas alternativas) se le da intervención para que supervise o realice el seguimiento del adolescente. El tipo de vinculación que se dé entre poder judicial y organismo administrativo influirá fuertemente en el cariz que adopte la medida e incidirá también en el grado de corrimiento del poder judicial y eventualmente en el cese completo o no de su acción. En efecto, en algunas provincias el hecho de que el órgano administrativo no posea –desde la perspectiva de los agentes judiciales– los recursos materiales necesarios para fiscalizar el cumplimiento de las medidas, ni tampoco un abanico diversificado de actividades para ofrecerle al joven, o una cantidad suficiente de profesionales, así como buenas condiciones laborales y de contratación, incide en que el Poder Judicial, de una forma u otra, continúe interviniendo. Y esta intervención pareciera en muchos casos estar más orientada a controlar la labor del organismo administrativo, que preocupada por la situación del joven y sus posibilidades. En otras jurisdicciones, la relación se trama en términos mucho más horizontales y ello posibilita acercar posiciones y consensuar líneas de acción.

A pesar de las variaciones observadas en la frecuencia y calidad de la vinculación, en la mayoría de las provincias el Poder Judicial envía causas y da intervención al organismo administrativo. Ahora bien, en 8 provincias no consta que haya derivaciones a las áreas de protección de

derechos (Misiones, Chaco, Corrientes, Santiago, La Rioja, Chubut, Tucumán y San Juan). Por su parte, en San Luis la derivación desde el fuero penal se realiza no al órgano administrativo de protección de derechos, sino a los juzgados de familia y es el juez quien toma medidas tutelares, sin que necesariamente derive al adolescente al sistema de protección.

También es interesante notar que en las provincias más reducidas en número de habitantes y con un bajo índice de casos de niños, niñas y jóvenes en conflicto con la ley penal, encontramos estrategias y acciones sobre los casos puntuales. En estos casos se comparte una lectura desde los organismos de protección sobre la necesaria formalización de medidas alternativas al proceso penal, y concuerdan en desarrollar procesos de intervención a través de la articulación de las políticas públicas disponibles para los niños, niñas y jóvenes, en general. Esta mirada propone hacer efectivo el abordaje desde el sistema de protección basado en un enfoque de restitución de derechos y de no revictimización, y así señalan que la focalización de los programas en justicia penal juvenil estigmatiza a quienes participan. Sin embargo, se observa que también hay un efecto contrario al propuesto, debido a que, al no formalizar estas estrategias más flexibles, los actores externos al organismo de protección no visibilizan la intervención desde el ejecutivo como una acción institucional ni como una línea de trabajo estratégica de la dirección, con lo cual, se termina fortaleciendo la intervención del poder judicial y por tanto la judicialización de niños, niñas y jóvenes en conflicto con la ley penal.

La mayoría de las provincias carece de dispositivos específicos para instrumentar medidas alternativas al proceso penal. En efecto, sólo en muy pocas jurisdicciones se han generado dispositivos especializados para el fuero penal juvenil dependientes del poder judicial, del ministerio público, del órgano administrativo o bien de OSC, con el objetivo de efectivizar las medidas alternativas al proceso penal (fundamentalmente mediación, conciliación,

y suspensión del juicio a prueba). En algunas provincias, los dispositivos clasificados como “no especializados” – es decir, los que no poseen especialidad en el fuero juvenil – son altamente utilizados. En otras jurisdicciones, debido entre otros factores a esa falta de especialidad, su uso es muy infrecuente.

Si hasta aquí hemos visto “cómo se usan” las medidas alternativas, otro de los interrogantes a partir del cual las hemos indagado es “para qué se usan”. Así, al preguntarnos por sus efectos o por sus resultantes, podemos trazar cuatro grandes tipos que nos permiten observar cuáles son las consecuencias de su utilización. Tales efectos pueden ser muy distintos a los intencionalmente buscados, y por ello mismo es necesario tenerlos en cuenta para advertir que las “medidas alternativas” o la “justicia restaurativa” por sí mismas no garantizan una respuesta jurídico-estatal más acorde a estándares de derechos humanos. Esto es, ni son la panacea *per se* ni producen en todo lugar idénticos resultados. A continuación, esbozamos una tipología construida a partir del relevamiento de las formas y criterios de uso de las medidas alternativas en las distintas jurisdicciones del país.

Sacar del sistema: entre la desjudicialización y purgar el sistema

Uno de los mayores y principales objetivos de las medidas alternativas al proceso penal, tal como se propone en los estándares de derechos humanos que debieran regir la justicia penal juvenil, es la desjudicialización de situaciones que, ya sea porque por su escasa gravedad nunca debieran haber ingresado en el sistema, o bien porque por la edad de sus protagonistas es desaconsejable la vía penal y resulta conveniente la instrumentación de otro tipo de respuestas. La desjudicialización, entonces, sería la meta a alcanzar.

En algunas jurisdicciones, y a pesar de la existencia de diversas dificultades, esa desjudicialización es acompañada de estrategias que han permitido articular acciones diseñadas desde un enfoque restaurativo, y que han estado orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a derechos de los jóvenes. Así nos han relatado casos, visualizados como paradigmáticos, en los que la implementación de estrategias restaurativas ha redundado en intervenciones positivas tanto para el adolescente acusado de cometer el hecho delictivo, como también para la víctima y su familia. Se trata de casos en los que se han instrumentado estrategias restaurativas con instancias de mediación o conciliación, que han cosechado una valoración positiva de parte de distintos actores.⁴

Ahora bien, la desjudicialización en nuestro contexto local toma, en muchos casos, la forma de “sacar del sistema”. Así sucede cuando se aplica la remisión en sentido estricto, así como otras formas de remisión *ad hoc*, e incluso cuando se hace uso de criterios de oportunidad que generan oportunidades de desjudicialización o, más precisamente, de no apertura de los procesos judiciales. Además, también existen prácticas no sistemáticas ni formalizadas cuyo objetivo es realizar acciones que no profundicen la judicialización y eventual punición. Estas prácticas por las cuales

⁴ Así, por ejemplo, en La Pampa nos relataban el caso de unos adolescentes que habían destrozado una escuela. Al abordar el conflicto en el juzgado, uno de los padres que era albañil se ofreció a reparar los daños, la madre de otro de los chicos propuso otra forma de reparación, y además los adolescentes pidieron disculpas. En Misiones se trabajó de una manera similar un caso de homicidio que, tal como nos relataron, marcó un hito en el sistema juvenil penal. De hecho, este caso, en el que un adolescente de 15 años mató –con un arma que le sacó a su padre integrante de una fuerza de seguridad– a un joven de 18 años, llamado Lucas, se trabajó de manera restaurativa, con una medida alternativa al encierro y con abordaje terapéutico de psicólogos y psicopedagogo. Al cabo de un año, en el despacho del juez se reunieron los padres de Lucas con el adolescente acusado del homicidio, quien les pidió perdón. En esos momentos, el padre de Lucas –que es pastor evangélico– fundó un hogar para adolescentes infractores o presuntos infractores que lleva el nombre de su hijo.

principalmente las causas leves son archivadas o en virtud del paso del tiempo prescriben tienden a ser promovidas por un criterio que enfoca la atención, y en consecuencia los recursos del tribunal, en las causas más graves en las que los adolescentes están privados de su libertad o bien en aquellos hechos que constituyen el arquetipo de las causas de inseguridad protagonizadas por jóvenes, y que en consecuencia son proclives a tener una mayor exposición mediática. De este modo, este criterio casi implícito que lleva a priorizar el trámite de las causas consideradas más graves tiene como consecuencia una cierta inacción judicial respecto de las causas más leves. Si bien ello resulta beneficioso para los adolescentes que cometieron esos delitos menores, en tanto implica una menor intervención del sistema penal en sus vidas, lo cierto es que la desjudicialización *de facto* no se acompaña de ninguna otra estrategia restaurativa ni tampoco de ninguna intervención que permita al sistema de protección integral de derechos, por ejemplo, realizar acciones con ese adolescente. Estos casos se asemejan más a un “dejar de actuar” producto de un criterio que en muchos casos no es siquiera explicitado a los/as adolescentes y a sus familias, y por consiguiente tampoco su opinión es tenida en cuenta ni se contempla algún tipo de participación de los adolescentes en esa resolución.

De hecho, una de las cuestiones que hemos identificado es que la variabilidad en las formas de instrumentar las derivaciones a las áreas de protección de derechos, y la falta de recursos específicos para seguir casos de adolescentes en conflicto con la ley configuran un panorama que abre interrogantes sobre cuán efectivos son estos procesos de desjudicialización, derivación o no intervención, y si estos no actúan solamente retardando o posponiendo el ingreso al sistema penal en condiciones más gravosas. Es decir, como nos han relatado, puede suceder que un adolescente que ya haya cometido delitos leves, pero fue “sacado del sistema” una o más veces vuelva a ingresar tiempo después con un delito más grave, y es recién allí cuando el sistema

interviene y como se trata ya de una “causa grave” no lo hace desde un enfoque restaurativo sino desde el acostumbrado enfoque punitivo.

Por eso entendemos que, si la desjudicialización solo opera en términos de “sacar del sistema” sin ser acompañada de otro tipo de estrategias, puede redundar –en algunos casos– en intervenciones tardías y respuestas punitivistas.

En algunos casos, “sacar del sistema” se vincula también con el uso efectivo de estrategias alternativas. En efecto, el uso creciente de la mediación – en 14 de las provincias – como modalidad de administración de conflictos y las diferentes estrategias de los efectores para implementarlas incluso en un contexto adverso (porque no está regulada para menores), da cuenta de los sostenidos esfuerzos que distintos actores realizan para ofrecer a los adolescentes y jóvenes formas de tratamiento de los conflictos diferentes a las formas acostumbradas por el sistema penal. No obstante, la implementación de estas medidas es institucionalmente muy frágil, ya que no sólo no existe legislación que prevea las medidas alternativas, sino que tampoco se cuenta en la mayoría de las jurisdicciones con profesionales especializados para implementar estas medidas con jóvenes. A su vez, vale recordar que existen actores de peso manifiestamente opuestos a estas estrategias. En ese sentido, para el caso del uso de las medidas alternativas al proceso, la especialidad en jóvenes parece ser bastante infrecuente, y lo que predomina es una adaptación singular de las medidas pensadas y reglamentadas para adultos para el fuero penal juvenil.

Cuando lo que se usa para efectivizar las medidas alternativas son programas cuya finalidad no es esa, la escasez de recursos que tales dispositivos tienen y/o el recargo de tareas que pesa sobre su personal, redundan en una falta de seguimiento real o bien en la falta de opciones para proponer actividades a los jóvenes. Tal es el caso, por ejemplo, de la situación de los Centros de Referencia en la provincia de

Buenos Aires.⁵ Además de ello, algunos actores han señalado que resulta muy difícil trabajar con el sistema educativo, por ejemplo, ya que en algunos casos, se muestra resistente a integrar a jóvenes que están cumpliendo una medida alternativa.

Una situación muy similar aparece cuando para el cumplimiento de la medida no se le da intervención a ningún programa o dispositivo y es el juzgado a través de su propio equipo técnico quien implementa la medida y realiza su seguimiento. Sin embargo, también en estos casos la falta de talleres y de actividades diversificadas en las que los adolescentes puedan cumplir la medida se transforma en un obstáculo. A su vez, en otras ocasiones, como sucede en la provincia de Mendoza los integrantes del CAI (Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario) se niegan a realizar visitas domiciliarias en lugares conocidos como zonas rojas o de peligrosidad, y ello es un obstáculo para la adopción de las medidas.

Las medidas alternativas al proceso penal requieren una tarea de seguimiento y acompañamiento importante e imprescindible para que los adolescentes puedan cumplir los objetivos planteados. De lo contrario, se corre un serio riesgo de mal uso de las medidas y de falta de cumplimiento de sus objetivos. Es decir, si el uso de medidas alternativas queda circunscrito sólo a una forma de evadir el sistema penal, sin ser acompañado de acciones concretas que permitan otro tipo de trabajo con los adolescentes, por ejemplo, uno orientado a que comprendan la particularidad

⁵ Otro es el caso de Mendoza, en donde no hay programas específicos alternativos al proceso penal, pero la Dirección de Medidas Alternativas, Externación e Inclusión Social (creada en 2005 y conocida como UMA -pues cuando se creó se llamaba Unidad de Medidas Alternativas) que depende del Sistema de Responsabilidad Juvenil en ocasiones trabaja en el seguimiento de medidas que se toman en la suspensión de juicio a prueba - por ejemplo, fijación de domicilio -, pero solo en ese caso. Los operadores de UMA toman entrevistas iniciales a los jóvenes en las comisarias, o hacen visitas a las casas de los jóvenes, porque, según indican, los trabajadores sociales del juzgado no van a "las zonas rojas" (donde viven los jóvenes).

de la medida y las obligaciones que supone, el potencial de las medidas alternativas podría desdibujarse y ello termina atentando contra su legitimidad. Máxime en contextos en los que las demandas de mayor punitividad se encuentran en aumento.

Por otro lado, y como ya señalamos, el fracaso de una medida alternativa puede traer aparejada una situación posterior de mayor exposición al conflicto penal para el adolescente. Esto es, puede retroalimentar futuras entradas del joven en el sistema penal llevando a un escalamiento en la intensidad de la respuesta penal, ya que ese adolescente contará en su haber con el fracaso de una intervención alternativa. Complementariamente, la indefinición o inespecificidad de los objetivos de las medidas, muchas veces orientados sólo desde perspectivas que privilegian el pedido de perdón, contribuye a la limitación de la eficacia de las estrategias alternativas. Así lo señalaban los integrantes de la Dirección de Acceso Temprano a Justicia de Tierra del Fuego, quienes consideran que falta mejorar la comprensión de los operadores respecto al modelo de justicia alternativo para poder trabajar de manera más integral las intervenciones, y para que las medidas restaurativas no queden limitadas a ser una suerte de expiación de la transgresión o de asunción individualizada de la responsabilidad.

Ahora bien, en algunas localidades se ha observado que las carencias de recursos, suelen suplirse a partir del llamamiento y la responsabilización de la familia del joven. En efecto, según algunos de los agentes entrevistados el acompañamiento que debe tener la medida alternativa, idealmente también debe involucrar a la familia de los jóvenes, en una estrategia que muchas veces, antes que incidir transformadoramente en los procesos sobre los que se interviene, termina conduciendo a la reproducción de la clientela penal.

La reproducción de la clientela

La valoración que el poder judicial hace de la capacidad del poder ejecutivo para cumplimentar el seguimiento de un proceso no judicial, las consideraciones sobre los adolescentes, tales como las evaluaciones de los equipos sobre la calidad y cualidad de la familia del joven, y sobre la existencia o no de un consumo problemático de drogas, configuran los elementos centrales de los diagnósticos que se construyen y movilizan para definir qué casos se abordarán o no penalmente. Por ejemplo, para que los funcionarios consideren que un caso es “potable” para acceder al uso de la suspensión del juicio a prueba, resulta central que exista una “familia contenedora” o un “adulto referente” que pueda acompañar al adolescente en el cumplimiento de las pautas que se le impusieron. Ello debido al general déficit de dispositivos específicos para su seguimiento, pero también podemos suponer debido a la persistencia de la sostenida interpelación que el ámbito penal destinado a los menores de edad usualmente realiza de las familias de los adolescentes que son ingresados a él. Así, madres, padres y “adultos referentes” son comprendidos como responsables y garantes del cumplimiento de la medida, e incluso se les asigna como responsabilidad la de informar al juzgado o tribunal si su hijo cumple o incumple las reglas de conducta impuestas.

La familia es visualizada como recurso de acompañamiento, seguimiento y vigilancia de las medidas. Y ello, en verdad, se encuentra en sintonía con un razonamiento bastante extendido relativo a la efectividad de las medidas alternativas: aquel que sostiene que éstas son eficaces cuando hay una “familia comprometida”. De modo tal que los niños y jóvenes cuya situación familiar es más frágil, serán justamente quienes no accederán a otro tratamiento más que el penal. De esta manera, las mismas prácticas que en teoría tienen por fin desestigmatizar a los adolescentes y desjudicializar el conflicto, pueden actuar reproduciendo o

consolidando la propia selectividad del sistema penal, en tanto solo se desjudicializarán las situaciones de los adolescentes menos vulnerabilizados. Al contrario, aquellos que no tengan familia, no se encuentren escolarizados o posean “malos hábitos” tendrán más probabilidades de quedar dentro del sistema.

A su vez, la existencia de una situación de consumo problemático de sustancias por parte del adolescente generalmente impide la adopción de medidas alternativas al proceso, sobre todo la remisión, conciliación y mediación, que son además las más desjudicializantes. Esta situación es crítica fundamentalmente en las provincias del norte argentino, especialmente Salta, Catamarca, Formosa y Chaco. La posibilidad de uso de estas medidas es más complicada aún en la medida en que en general, en todo el país, se advierte una carencia de dispositivos para atender las situaciones de consumo problemático de sustancias de los jóvenes en particular. De esta forma, la ausencia de dispositivos apropiados para el tratamiento de jóvenes comprometidos con el uso de drogas se revela particularmente grave para los jóvenes de los sectores sociales más vulnerables, que serán quienes no pueden acceder a los servicios de salud mental privados, no son aceptados en los escasos servicios públicos o semi-públicos, y quedarán entonces dentro del sistema penal por su situación de consumo.

A la vez, la desestimación de las intervenciones policiales por parte de las fiscalías sin considerar alguna derivación al poder ejecutivo, constituye una práctica sumamente extendida y que tiene graves consecuencias en la reproducción de la clientela y la exposición de los jóvenes a circuitos criminales. En efecto, una vez que los jóvenes han sido captados por la policía, la no intervención del poder judicial en las actuaciones policiales tiene dos consecuencias potenciales. La primera, es dejar al adolescente a merced de una red extorsiva, o a situaciones de tortura y persecución. Múltiples casos han mostrado que la captación de las personas más frágiles por parte de las redes de criminalidad

policial implica la producción de jóvenes captados para la comisión de crímenes por encargo policial, así como las persecuciones, malos tratos y torturas con aspiraciones disciplinarias, tales como el caso Luciano Arruga muestra. La segunda consecuencia es que, en un marco de fragilidad, las y los jóvenes captados cometiendo un delito leve, son abandonados a su suerte, pero a la vez “marcados”. Esto es, si bien la “entrada” no es formalmente consignada en tanto la no punibilidad implica que no se pueden constituir en “antecedentes criminales” las denuncias y las acciones policiales, el conocimiento informal que la policía tenga de los jóvenes es en muchas circunstancias, considerado por las fiscalías a la hora de decidir si la intervención policial es transformada o no en una Investigación Penal Preparatoria. Así, de continuar el proceso, la cantidad y recurrencia de las intervenciones policiales se constituyen en un agravante ponderado por el juez.

La ampliación de las posibilidades de captar situaciones mediante la red penal

En algunas jurisdicciones la mediación se aplica a causas que irían al archivo por la insignificancia del hecho, encerrando así una tensión y un dilema. Si se aplican medidas restaurativas en esos casos se mantiene la intervención judicial en circunstancias que de otra forma serían cerrados y en los que el sistema no intervendría. Ahora bien, es un dilema en tanto si no se interviene se genera el riesgo que señalábamos antes: que la medida alternativa solo se transforme en un sacar del sistema sin estar acompañada por otro tipo de acciones.

Por otro lado, al considerar las medidas no privativas de libertad, hallamos que en la mayoría de las jurisdicciones, su uso es previo al juicio, como normas de conducta para el joven y sus familias, definidas en el expediente y en la

derivación por el poder judicial y controladas y/o impuestas por intermedio de los programas de libertad asistida o en general de asistencia a personas menores de edad en conflicto con la ley penal. Entre ellas suelen estar las restricciones horarias (prohibición de salidas nocturnas), las restricciones de contacto con personas determinadas, y la prohibición de consumo de alcohol. En algunas jurisdicciones se establece también la prisión domiciliaria.

Muchos de los programas llevan adelante la intervención como primera medida en el marco del tratamiento tutelar (art. 4 Decreto Ley 22.278) (por ejemplo CABA, Formosa, Neuquén, Jujuy, San Luis, Río Negro), como derivación del PJ como medida cautelar y/o socioeducativa en cualquier momento de la instrucción y no tras juicio de responsabilidad (Córdoba o Tucumán) o como medida aunque el juez haya desistido de intervenir, ya sea porque determina la no punibilidad, o bien porque mediante criterio de oportunidad determina la extinción de la acción penal y remite al sistema de protección (Catamarca). Otra alternativa es que el programa asista también el egreso de los chicos de los centros cerrados, como en CABA, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Jujuy

En suma, existen jurisdicciones en donde la intervención no realiza distinciones entre derivaciones previas o posteriores al inicio de la investigación o al procesamiento o formalización de la imputación (PBA),⁶ o bien no realiza distinciones entre el carácter punible o no punible del joven, o, finalmente, no distingue entre “primarios” y jóvenes con “reiterancia” (Catamarca y Tierra del Fuego son ejemplos de esta modalidad). En algunas jurisdicciones, la

⁶ En algunos sistemas procesales, especialmente aquellos que responden a la tradición inquisitiva mixta, como por ejemplo, el Código Procesal Penal de la Nación, la imputación hacia el joven se transforma en una resolución que emite el juez, que puede ser recurrida por el imputado y/o su defensor. En los sistemas acusatorios, por el contrario, no existe resolución de procesamiento sino sólo una formalización de la imputación, por la cual el fiscal en ejercicio de la función pública, decide seguir adelante con el procedimiento.

indiferenciación de las estrategias de acuerdo a la situación procesal se deriva de la persistencia de hecho de una matriz judicial inquisitiva. Así, la medida socioeducativa es tomada en el marco del “tratamiento tutelar” o directamente, de un expediente tutelar. En otras, es resultado de la judicialización de algunos casos que por la naturaleza del hecho no configurarían delito (esto es, no se le imputaría a un adulto en idéntica circunstancia), pero al que se impone una medida como estrategia de “protección”. Esto sucede muy frecuentemente en los casos de consumo de sustancias, y es justificado por la mayoría de los actores debido a lo que coinciden en interpretar como la inexistencia, insuficiencia o inadecuación de la respuesta de salud mental. En muchos casos, las/os entrevistados han señalado que el conflicto deriva del compromiso subjetivo del/la joven con la sustancia antes que de una conducta delictiva, subyaciendo la idea que la intervención más apropiada tendría lugar en un marco de salud mental antes que en un marco penal.

En tal sentido, la relevancia dada al encierro como estrategia de protección resulta en la captación por parte del sistema penal de casos que, de contar el Estado provincial y/o nacional con la institucionalidad apropiada -o los protocolos necesarios para que la institucionalidad existente no resulte expulsiva de niños y jóvenes- no debieran ingresar al mismo. La preferencia por la “dureza” del encierro o de la autoridad del “juez” tanto es heredera de la persistencia de las formas de construcción de la autoridad familiar en complementariedad tutelada con la autoridad judicial (Vianna, 2005), como es el resultado de la inexistencia de estrategias no penales para abordar múltiples situaciones de vulneración de derechos y/o aumento de la vulnerabilidad de niños y jóvenes.

Por su parte, en las jurisdicciones en las que el ingreso en flagrancia se produce a través de centros de recepción y derivación o CAD, si bien el programa es técnicamente la primera medida, las demoras en la aceptación judicial de las estrategias propuestas por los equipos técnicos (que

en casos extremos⁷ suponen casi un año) conducen a que, de hecho, el CAD se convierta en una instancia de privación de libertad; y la inclusión en los programas, en una medida de egreso. Los agentes perciben al poder judicial mucho más expedito cuando la sugerencia es la restricción de libertad en Centros Semi-Abiertos, esto es, que los operadores judiciales se inclinan por medidas restrictivas o privativas de libertad.

Fuera del control de los programas, pero con incidencia en su desarrollo, se encuentran los criterios de uso movilizados por los operadores judiciales, en los casos en que la derivación al área es su potestad (que es la mayoría de las jurisdicciones). En Córdoba, por ejemplo, actores del poder judicial han expresado que para tomar estas decisiones combinan las circunstancias del hecho, la impresión personal que les genera el adolescente y su familia, complementada con el informe técnico y los antecedentes. Hay provincias en que los criterios movilizados se vinculan con la existencia de una familia continente y/o un adulto responsable, de modo que se tiende a la selección de los jóvenes que, según los agentes, cuentan con esas familias, dejando a los jóvenes más vulnerables o que cometieron un delito anterior por fuera de los programas no privativos de la libertad. Podrían acceder a las medidas alternativas sólo aquellos que cuentan con algún soporte familiar. En otras provincias, el poder judicial señala que acuerda con los criterios y propuestas del equipo técnico, desarrollando las medidas que estos sugieren y confiando en su evaluación (Por ejemplo, Río Negro, San Juan, Chaco, Catamarca o Neuquén).

⁷ Se trata en efecto de pocos casos, en algunas jurisdicciones de hecho no superan el par, pero es relevante señalarlo.

Consideraciones finales. El debate contemporáneo

Como señalamos en la introducción, desde finales del siglo XIX los delitos cometidos por personas menores de edad se constituyeron en un tema políticamente debatido. El pánico moral⁸ de inicios del siglo XX en nuestro país -al igual que en otros países de la región- se dirigió hacia los niños y jóvenes de sectores populares que se anticipaban como futuros delincuentes por sus condiciones miserables de vida y la falta de guía por parte de sus padres quienes fueron construidos así en causantes del problema. También entonces la reforma legal estuvo en el centro de la escena. En aquellos momentos la solución creyó encontrarse trazando estrictas diferencias en el tratamiento de los niños que cometieran delitos, diferenciándolo del tratamiento penal hacia los adultos, porque de un tratamiento indiferenciado, se argumentaba, sólo se obtendría un joven delincuente profesional.

De diversos modos y en distintos momentos históricos se azuza un consenso punitivo que hace de la seguridad el tópico central de la nueva cuestión social (Cortes y Kessler, 2013). En el contexto actual de fin de gobiernos populares en América Latina y la re-emergencia de distintos gobiernos que podemos denominar de “derecha” -con toda la vaguedad contemporánea de esta categoría- la seguridad y el endurecimiento de la penalización de la criminalidad urbana componen tópicos centrales de gobierno. Por supuesto, este consenso punitivo no es una fuerza que avasalla tierra yerma: emerge en el contexto de legitimación de

⁸ El concepto de “pánico moral” fue acuñado por el sociólogo y criminólogo Stanley Cohen en el libro “Folks Devils and Moral Panics”, a inicios de la década de 1970. Se refiere a la percepción, por parte de un grupo social, de un proceso como una amenaza latente respecto de valores o intereses. En Argentina, la “cuestión social” a inicios del siglo XX se configuró alrededor de la inmigración masiva -y las transformaciones que la sucedieron- un temor de desintegración y transformación degradada de la moral y la “argentinidad”.

las respuestas represivas y la convocatoria a la “mano dura” como forma de lidiar con el delito. La opción por el populismo criminológico (esto es, por brindar la respuesta más “sencilla” al clamor punitivo yendo por los jóvenes de sectores populares que componen la población de preferencia para el accionar represor de la policía) no se da en ausencia de otras opciones, ni tampoco se presenta recubierta de los viejos discursos. Antes bien, toma otros ropajes y utiliza en algunos casos el lenguaje de derechos. En el contexto actual de debates, lejos de agitar los fantasmas más punitivistas, el liderazgo reformista moviliza sentidos modernizadores y de mayores garantías, a la vez que supuestamente otorga centralidad a las víctimas, como procura la literatura de la justicia restaurativa y las perspectivas que promueven la desjudicialización de los conflictos mediante estrategias como la mediación. En efecto, autores como Latimer et. al. (2005) y Sherman y Strang (2007), dan cuenta de que las víctimas se sienten más satisfechas en los procesos que implementan medidas y estrategias que propician el encuentro entre las víctimas y los/as jóvenes victimarios, estrategias que permiten, de acuerdo con sus promotores, una mayor democratización del proceso, y promueven una aproximación menos vengativa al delito juvenil (Bolívar, 2011).

Ahora bien, la reforma impulsada por el actual gobierno nacional, aun cuando haga alarde de incorporar principios de justicia restaurativa, en tanto en sus capítulos 3 y 4 incorpora explícitamente la prescripción de la acción penal y distintas causales de extinción de la acción y la sanción penal (entre las que se cuenta la remisión, la mediación y conciliación, los acuerdos restaurativos, la suspensión del proceso a prueba), acompaña estas incorporaciones con la propuesta de la baja de la edad de punibilidad a los 15 años.

Los argumentos que sostienen la reforma y entre ellos de manera especial la baja de la edad penal juvenil, sostienen que determinar que la edad de responsabilidad penal en los 15 años acompañaría los usos del sistema que hemos descrito, ampliando las garantías penales. Complementariamente,

el planteamiento de normalizar el uso de las medidas alternativas, se construye como un argumento modernizador. No obstante, los distintos usos concretos, formas de institucionalidad y consensos existentes en torno a las medidas alternativas al proceso penal en las distintas jurisdicciones del país, muestran los límites y los requerimientos que serían necesarios como condiciones previas para el desarrollo de una reforma que se dirija a establecer los principios restaurativos como la base del sistema. Desde un enorme fortalecimiento institucional de las áreas de infancia de los poderes ejecutivos, hasta el desarrollo, profesionalización y sistematización de programas de acompañamiento a las medidas alternativas, pasando por un trabajo sistemático de incidencia en la opinión pública en la dirección opuesta al consenso punitivo. Todas medidas que están en la dirección opuesta de la gestión actual en materia de niñez y adolescencia, como señala UNICEF: “Una justicia especializada para adolescentes y jóvenes debe garantizar el abordaje diferenciado desde el inicio de la investigación hasta la finalización del cumplimiento de la sanción, incluyendo cada una de las instancias superiores. Esto requiere, además de la modificación de la ley de fondo, la asignación de recursos económicos y el nombramiento de jueces, fiscales, defensores y equipos técnicos interdisciplinarios, por medio de procesos de selección que contemplen efectivamente la especialización en materia de niñez y adolescencia.” (UNICEF, 2019).

La relación entre infancia y democracia, y entre políticas de infancia y modernización social y estatal, han sido ejes centrales para debatir el alcance de los derechos humanos desde la década de 1970. Esta relación se centra en el tratamiento como sujetos de derechos de personas hasta entonces consideradas “objetos de protección”, incluso contra su voluntad, y la vinculación que tiene esta ampliación en el respeto por la dignidad de las personas. En tal sentido, los debates en torno a las definiciones de derechos

de niños y niñas establecieron claramente lo que las sociedades se deben hacia las nuevas generaciones, en términos de protección.

Garantizar derechos a niños y niñas, considerando que, en tanto personas en desarrollo, deben tener un plus de protección, es el acuerdo internacional. Hasta qué momento de la vida se extiende ese “plus de protección” forma parte de los acuerdos políticos y sociales, al igual que la definición de qué comportamientos van a ser definidos como delitos, y a cuáles de ellos se va a perseguir, y con qué fines.

La normativa de derechos humanos indica que los fines de un sistema penal juvenil no debe ser el castigo, en tanto los niños y niñas están aún siendo formados, y plantea la necesidad de la progresión en la protección y definición de derechos. Esto es, una vez definido un derecho, sólo se debe “ir por más”. Por lo mismo, la sanción penal hacia niños y niñas tiene que tener una función educativa, y no puede retrotraer ni restringir la esfera de derechos protegidos, no pueden perderse derechos.

La colocación de la baja en la edad de imputación penal como solución, puede también leerse en clave política, a la luz de las demandas de orden social y reconducción de la vida cotidiana al orden de lo privado que constituyen ejes de las disputas en el espacio público. La emergencia de estos diversos tipos de demandas, legítimas muchas de ellas, en un contexto de aumento de las desigualdades sociales, de incertidumbre social y económica, de incapacidad de garantizar a las generaciones venideras siquiera un ambiente no degradado, de decepción con proyectos políticos integradores, configura una especie de retaliación sobre “los nuevos”, una extensión ilimitada de aquella amenaza al orden social que constituían los jóvenes en décadas anteriores. Pero también esa maniobra de “populismo criminológico” lucra y convoca una emocionalidad visceral, angustiada, que disemina la inseguridad propia del capitalismo en aquellos “visibles” que construimos como otros amenazantes.

Entre inercias burocráticas y evaluaciones sobre las familias

*Adolescentes privados de libertad
en Buenos Aires*

MARINA MEDAN, CARLA VILLALTA Y VALERIA LLOBET

Introducción

“Lo que pasa es que afuera no hay nada, y las familias son muy lábiles”, sostiene con decepción un juez de responsabilidad penal juvenil, para explicar las razones de las altas tasas de prisionalización de jóvenes del departamento judicial de Buenos Aires en el que se desempeña (que a su vez ostenta las más altas de la provincia). Por ello, prosigue, es difícil morigerar las penas y optar por medidas alternativas. De esta manera, son el “afuera” y las “familias”, como parte de esa “nada” que rodea la vida de los jóvenes que ingresan al sistema penal, los tópicos que se recortan como las razones más claras para explicar sus propias decisiones.

Ahora bien, ¿sobre qué otras razones se traman las decisiones de adoptar una medida de privación de libertad de jóvenes acusados de cometer un delito? O bien, ¿cuáles son las condiciones institucionales que, presentes en el propio sistema y ya no “afuera”, contribuyen a reproducir esas prácticas que producen altos niveles de encarcelamiento de adolescentes y una sensación de frustración y de imposibilidad de idear otras alternativas en los/as funcionarios judiciales?

A partir de estos interrogantes, este capítulo se inscribe en el campo de discusiones en donde se intersectan asuntos relativos al gobierno poblacional -tanto desde el Estado social como el penal- con los procesos de reproducción estatal de la desigualdad, enfocando para ello en las prácticas institucionales. Específicamente, analiza las formas en que se administra el castigo para la población juvenil, al identificar condiciones en las que el uso de medidas privativas de libertad adquiere sentido como la intervención más eficaz y predominante.

De manera complementaria, el capítulo procura aportar a los debates que actualmente se producen en Argentina respecto de la reforma del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil dentro de la cual, entre otros aspectos significativos relativos a la ampliación o restricción de derechos humanos, se incluye la posibilidad de bajar la edad mínima de imputabilidad y punibilidad penal.¹

Los datos que informan nuestro argumento surgen principalmente de un relevamiento de expedientes judiciales de causas penales seguidas a adolescentes privados de su libertad en la provincia de Buenos Aires, Argentina. A partir de ello, se construyeron datos relativos al registro

¹ Desde hace más de una década se discute en Argentina la necesidad de sancionar una ley de responsabilidad penal juvenil acorde a lineamientos de derechos humanos. En todos estos años han existido numerosos proyectos, pero no se han alcanzado los consensos necesarios para sancionar una nueva norma (cfr. Guemureman, 2015). Sin embargo, a partir de la asunción de Mauricio Macri como presidente en 2015, estos debates se han radicalizado como parte de una concepción política que privilegia el discurso de la seguridad sobre el de los derechos humanos. En ese marco, y aún habiendo mediado debates públicos propiciados por el propio poder ejecutivo nacional, en los que profesionales y expertos, nacionales y de organismos internacionales han recomendado no bajar la edad de punibilidad penal (actualmente en 16 años), en marzo de 2019 el Poder Ejecutivo Nacional envió un proyecto de ley al Congreso Nacional que actualmente está siendo debatido en el Congreso Nacional, prevé disminuir la edad mínima de imputabilidad y punibilidad a los 15 años para delitos penados con penas máximas de 10 años o más, entre otros medidas tendientes a la adultización del Sistema, dejando de lado aspectos propios de la especialidad. El mencionado proyecto puede descargarse de <http://bit.ly/2OinJfA>. (última visita 18/04/2019).

de los adolescentes y sus familias, las características de las causas y las acciones que se realizan como parte de su procesamiento judicial.

En la primera parte de este capítulo se presentan las claves teóricas que informan la perspectiva de análisis, se detalla la estrategia metodológica con foco en el trabajo con los expedientes, y se describe el contexto normativo y el circuito institucional que recorren los jóvenes que ingresan al sistema penal. Seguidamente, focalizamos el análisis en torno a dos cuestiones: el papel de las familias y los “traslados” de los adolescentes privados de libertad. Explorar estas dimensiones de análisis, una que remite más específicamente a los aspectos interpretativos o socioculturales que orientan en todo momento la gestión judicial de los adolescentes, y otra que refiere a la dimensión material de las prácticas burocráticas que se despliegan en torno a ellos y sus familias –caracterizadas por inercias burocráticas, desidia, pero también por la rutinización de la administración–, puede echar luz sobre las condiciones socio-institucionales que contribuyen a sostener elevadas tasas de prisionalización. El capítulo termina con una discusión sobre la particular forma que adquiere la administración de la justicia penal a la luz de las múltiples interpretaciones coexistentes sobre las causas del delito juvenil, la finalidad del encierro y las vías de reinserción social, así como las inercias burocráticas que sofocan los intentos por garantizar derechos.

La administración estatal: procesos de categorización, interpretación y maniobra

Tradicionalmente, la relación del Estado con las nuevas generaciones ha sido ambigua y se ha caracterizado por sostener conjuntamente, y en tensión, objetivos vinculados al cuidado y la inclusión social con otros de control y sanción. Esto ha supuesto que tanto las normativas como las

políticas sociales y socio penales hayan inclinado más el peso de esta tensión hacia construcciones de un sujeto en riesgo que, dependiendo del enfoque, requiere protección y reencauzamiento, o control y sanción (Villalta, 2013). Los modos en los que, en cada contexto socio histórico, el problema de la “juventud en riesgo” o la “criminalidad juvenil” es configurado como un tipo de problema social que dará origen a específicas intervenciones, tramas institucionales y formas de administración, ha sido objeto de debate, en especial a partir de la incidencia de la Convención de Derechos del Niño en el ámbito local. Así, numerosos estudios señalaron la eficacia de los modos de control social desplegados en la institucionalidad para “menores” creada a inicios del siglo XX y recreada o reformada con posterioridad (García Méndez y Beloff, 2004; Guemureman y Daroqui, 2001). La eficacia de ideologías clasistas y autoritarias que producían una segregación institucional entre niños y menores, a la vez que la persistencia de prácticas discrecionales y normalizadoras (Guemureman, 2010; Daroqui et al., 2012) han tendido a ser las dimensiones dominantes en estos debates.

Desde la perspectiva que queremos colocar aquí, el foco en la homogeneidad de los dispositivos de intervención, ya sea en su eficacia moral, en las prácticas de subjetivación, o en el ejercicio de la administración de justicia como un cuerpo homogéneo, no permite considerar acabadamente los matices, controversias y conflictos que hacen de las prácticas institucionales una trama compleja; a su vez, dificulta analizar los discursos e ideas institucionalizados capturando su multiplicidad. Así, aquí interesa evitar la reificación del Estado como entidad monolítica y unificada, y ubicar el análisis, antes bien, en las acciones penales históricamente variables y situadas, a la vez que traspasar los límites de lo estatal para integrar a la comprensión, las prácticas y negociaciones de los actores “externos” (Biebricher et al., 2012).

El Estado es, así, un ente multidimensional, dispuesto en capas y compuesto de aparatos que actúan de forma no siempre coherente. A la vez, al seguir este supuesto, no

es teóricamente productivo suponer la institucionalización homogénea de un discurso unívoco (Haney, 1996, 2002). En primer lugar, porque el Estado es, ante todo, intérprete, y en cada arreglo institucional específico estipula necesidades y demandas legítimas (Fraser, 1991). La dimensión interpretativa del Estado supone procesos de construcción y categorización de sujetos, asignación de características asociadas a éstos y modos de comportamientos esperables de clase, edad y género. Este conjunto de procedimientos está configurado por cláusulas subjetivas de inclusión, tras las cuales suceden procesos de legitimación, naturalización y producción de la exclusión y reproducción de desigualdades sociales -de clase, de edad, de género (Llobet, 2013).

La edad, en nuestro planteo, específicamente significativa ya que es un ordenador burocrático en las sociedades con Estado, que la hace aparecer vinculada a la idea de neutralidad (Mintz, 2008). En este sentido, el principio de especialidad en la justicia penal juvenil legitima al Estado para intervenir como garante de derechos con una direccionalidad específica, al tiempo que invisibiliza el hecho de que sus prácticas “protectivas” son, en efecto, prácticas de poder. No sólo sobre los adolescentes, sino también sobre sus familias. En efecto, en el tratamiento del delito atribuido a adolescentes, las familias son interpeladas por el Estado a tomar un rol responsable y adulto al tiempo que se las minoriza e incapacita (Vianna, 2010; Lugones, 2017)² y así se legitima su desplazamiento momentáneo como garantes de la tutela de los adolescentes a quienes se priva de libertad. La familia no solo es evaluada y juzgada, sino que también

² En esta línea de la minorización de las familias, algunos estudios argumentan que quienes conducen cotidianamente la gestión burocrática de la práctica judicial son mujeres, y que sus tareas pueden calificarse como “gestiones maternas”, que, además de minorizar, e incapacitar a las familias, cumplen -o procuran cumplir- una tarea pedagógica sobre esas familias, y especialmente sobre las madres de los jóvenes, en sus tareas de crianza (Lugones, 2017).

es construida por el Estado a través de los mensajes prescriptivos y coactivos que emanan de este tipo de órganos y de los profesionales que los componen (Bourdieu, 1998).

Por otro lado, el sistema penal, y sobre todo el juvenil es, además de clasista, generizado, en tanto persigue y pena los delitos atribuidos a varones³. A su vez, el modo en que se gestiona el delito juvenil se encuentra informado por particulares asociaciones entre masculinidad, riesgo y delito.⁴

Ahora bien, estos procesos interpretativos al interior del Estado no son lineales. Varios trabajos sobre procesos de institucionalización de derechos han mostrado que desde los cambios normativos a las transformaciones en las prácticas y culturas institucionales no hay ni un canal directo, ni una ruptura necesaria (Fonseca y Schuch, 2009; Villalta, 2010). Esto sería propio de “una visión normativa que lleva a olvidar que el derecho, para ser transformador, debe estar

3 El 95,81% de la población privada de libertad en Argentina en 2015 era masculina. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Disponible en: www.jus.gob.ar

4 Otros trabajos han mostrado cómo la construcción social del riesgo en programas de prevención del delito juvenil es diferencial según género (Medan, 2011). Dado que en nuestra muestra no existían causas seguidas a mujeres no podemos determinar si las reglas de conducta que se les imponen a los varones difieren de las que se aplican sobre ellas. Sin embargo, la prohibición de salidas nocturnas, de consumo de alcohol y sustancias, de relacionarse con ciertos grupos de pares, de entrar en contacto con la víctima, así como la petición a los progenitores de los jóvenes que velen por el cumplimiento de estas reglas, parecen todas exigencias propias de una interpretación sobre las causas del delito masculino que lo asocia a la exposición al riesgo en el espacio público, y a conflictos y violencia en relaciones interpersonales. Por otra parte, investigaciones en el sistema penal juvenil uruguayo, han mostrado cómo las formas de administrar justicia a mujeres jóvenes –ya sea en privación de libertad o bajo medidas alternativas al encierro– tienen a la sexualidad de las mujeres jóvenes como epicentro de las estrategias de gestión del delito femenino; el abordaje institucional oscila entre la sexualización, o sea, el conferir carácter sexual a casi cualquier cuestión o comportamiento de las adolescentes y la negación de la sexualidad de las jóvenes como estrategia para controlar una sexualidad que se piensa como incontrolable” (López-Gallego, Galeotti-Galmés, Montes-Maldonado, 2018).

acompañado por diferentes grados de consenso social y por prácticas y acciones que son las que lo modelan y le dan vida” (Villalta y Llobet, 2015).

En un segundo nivel, estas interpretaciones informan particulares arquitecturas de necesidades y establecen qué sujetos acceden a qué derechos, en qué términos y quiénes quedan fuera de ellos, delimitando esferas de distribución y también de reconocimiento (Fraser, 1991; Haney 2002). En base a esta arquitectura, el Estado, a través de sus políticas sociales y penales, produce distintos mensajes hacia la población que regula, mensajes que en ocasiones son contradictorios (Haney, 1996; Medan, 2014). Esto no es entendido como una “falla” de un “sistema” idealmente homogéneo, ni como un efecto “perverso” necesariamente, sino como una característica propia de un tipo de regulación, que Lynne Haney ha denominado “gobierno por contradicción” (Haney, 2004) que funciona tanto en políticas sociales como en políticas penales. Esto supone que existe una diversidad de prácticas institucionales y que los sujetos son gobernados por la ambigüedad y la contradicción, quedando atrapados en las inconsistencias propias del sistema. Ello no supone desligar al Estado de sus responsabilidades como garante de derechos. Sin embargo, sí requiere que al examinar al Estado y sus formas de regulación le quitemos el halo de sistematicidad y accionar totalizante que en ocasiones se le asigna. Éste vuelve opaco tanto los discursos en disputa que coexisten y pelean por la hegemonía, como las consecuencias de su accionar. Desde esta perspectiva, y tal como otras investigaciones sobre dispositivos penales han mostrado (Haney, 2010; Schuch, 2009), podremos advertir que en la justicia penal juvenil coexisten discursos que en apariencia podrían ser contradictorios, pero que operan simultáneamente, en tanto que, mientras procuran construir un sujeto responsable de sus acciones y autónomo en su resocialización, consideran el accionar y configuración de sus familias -en tanto menor que debe ser cuidado- el

principal determinante para las decisiones penales a adoptar sobre el joven y consecuentemente, la clave para administrar el acceso a derechos de los jóvenes.

En un tercer plano, desde esta perspectiva de análisis, es posible considerar cómo en el seno de las múltiples y contestadas interpretaciones que le dan forma a las prácticas burocráticas y a la arquitectura de necesidades, existe un espacio de maniobra para los sujetos (Haney, 2002), en el terreno de las interacciones. De hecho, incluso a partir de la lectura de los expedientes judiciales es posible advertir cómo los adolescentes y sus familias negocian -aún en condiciones de desventaja- las interpretaciones que sobre ellos hacen los agentes judiciales.

El aporte de tales estudios sobre el Estado y las prácticas burocrático-institucionales, que enfatizan en los procesos simbólico-culturales y relacionales que estructuran el campo de intervención y orientan las acciones, definiendo las demandas legítimas y los sujetos que las enuncian, contribuye a iluminar las dinámicas concretas de exclusión y jerarquización en su variabilidad histórica (Bourdieu, 1994; Fraser, 1991).

Así, en una compleja composición no siempre diáfana en sus elementos interpretativos, espacios de maniobra, y también por sus condiciones de funcionamiento en apariencia más objetivas y rutinarias, el Estado se analiza en tanto espacio desde donde se construyen procesos de inclusión y exclusión social, reproduciendo, en muchos casos desigualdades. Por ejemplo, la imposición de medidas penales más gravosas a los sujetos más vulnerables.

Desde esta perspectiva, este capítulo busca aportar a la comprensión sobre las formas en las que la configuración institucional y sociocultural de la justicia penal juvenil incide en la gestión de la desigualdad social. Es decir, procuramos analizar a través de qué micro prácticas ese tratamiento desigual (que implica que el peso punitivo del Estado

sea mayor en los sectores más vulnerables) se reproduce y transforma, en qué procedimientos -que por lo general permanecen opacos- se asienta, y cómo tales prácticas son negociadas por los distintos actores. Para ello, analizamos dos dimensiones que resultan significativas en las formas de administrar justicia penal a los adolescentes: las interpretaciones sobre el rol que les cabe a las familias, y especialmente a las madres, en los modos en que se producen las causas, y las rutinas burocráticas propias de la gestión de adolescentes en situación de privación de libertad.

Sobre la producción de los datos

Este estudio se enmarca en el campo de investigaciones que se preguntan por las transformaciones de las políticas sociales y socio penales para niños, niñas y jóvenes. Específicamente, los datos que aquí se analizan surgen de un relevamiento que buscó caracterizar a jóvenes y su tránsito por el sistema penal, en el contexto de preocupaciones de efectores públicos de una localidad del Gran Buenos Aires sobre la situación de los adolescentes privados de libertad y la evolución de sus causas, en un contexto descrito como de alta tasa de prisionalización y de escasa aplicación de medidas alternativas al encierro⁵ tanto por falta de recursos en

⁵ En relación al estado actual de existencia y uso de medidas alternativas a la privación de libertad, y al proceso penal en la justicia penal juvenil, puede consultarse el reciente informe de UNICEF (2018), de cuya elaboración las autoras de este capítulo, junto con otras/os colegas, formamos parte. Específicamente vale señalar que en la jurisdicción donde realizamos la investigación a la que nos referimos en este capítulo, la proporción de medidas privativas de libertad aplicadas era mayor que al promedio provincial respecto de la aplicación de medidas alternativas; es decir, en comparación con otras jurisdicciones el uso de la privación de libertad como medida era mayor que en otras. Esto no supone que no haya dispositivos en la jurisdicción para la aplicación de medidas alternativas a la privación e incluso para evitar

la comunidad, como por la “labilidad” de las familias. El relevamiento en cuestión se realizó entre noviembre de 2015 y octubre de 2016.⁶

El contexto de colaboración interinstitucional en el que se desarrolló dicho relevamiento, entre el equipo de investigación y los efectores locales encargados de implementar políticas sociales y socio penales, permitió el acceso a los datos y mejoró las posibilidades de triangulación de fuentes (expedientes, entrevistas y observación participante de reuniones interinstitucionales), a la vez que, luego del análisis, permitió la validación de los datos.⁷

El expediente judicial como un objeto socialmente construido

La investigación se centró fundamentalmente en el relevamiento de los expedientes judiciales que se originan a partir de la causa judicial que se les abre a los jóvenes acusados de cometer un delito.⁸ En total se relevaron 26 expedientes que involucraban a 28 adolescentes y que fueron procesados por los delitos que en la tabla que sigue se detallan.⁹

la judicialización o o procurar la desjudicialización temprana. Lo que más vale parecería haber es deficiente articulación entre los sistemas de responsabilidad penal juvenil y de protección y promoción de derechos, tal como hemos señalado en otro trabajo relativo a esta misma investigación (Medan, 2018).

- 6 La extensión de este trabajo no permite desplegar el hecho de que este diagnóstico encarado desde un órgano de participación local fue la plataforma desde la cual cierto activismo judicial pudo relocalizar intereses y demandas que en el propio contexto judicial no gozaban de una posición dominante.
- 7 La investigación supuso un informe final que fue discutido con miembros del Consejo Local y actores involucrados en el tema.
- 8 Además, se realizaron 6 entrevistas en profundidad a agentes judiciales.
- 9 En el momento del relevamiento eran 300 las causas con adolescentes privados de la libertad procedentes de todas las localidades bajo incumbencia del Departamento Judicial, repartidas equitativamente

Tabla 1. Detalle de la muestra y carátula de las causas

Expedientes y jóvenes		
Cantidad de expedientes	26	
Cantidad de jóvenes involucrados	28	
Tipo de delito	Consumado	Tentativa
Homicidio	3	2
Robo simple	2	0
Robo con arma apta (fuego y blanca)	9	0
Robo con arma no apta (o de utilería)	2	2
Robo en banda	2	1
Secuestro	1	0
Lesiones	2	0
TOTAL	21	5

Fuente: elaboración propia.

Los criterios de inclusión de los expedientes en la muestra fueron: a) que tuvieran como imputados a adolescentes privados de la libertad al 31 de marzo de 2016, momento de inicio del relevamiento; b) que los adolescentes residieran en la localidad para la que se

entre cada uno de los tres juzgados. Así, el juzgado en el que hicimos el relevamiento tenía bajo su órbita 100, de las cuales las 26 relevadas correspondían a la localidad que teníamos en foco.

realizaba el relevamiento¹⁰; c) que fueran causas elevadas a juicio y tramitadas en uno de los juzgados del distrito.¹¹

Para contextualizar la información obtenida es necesario considerar que un expediente judicial es, en el ámbito tribunalicio, un artefacto clave de la gestión burocrática. Construido a través de la técnica de la escritura, es polifónico, en tanto se compone de documentos diversos (tales como oficios, autos de procesamiento, resoluciones, informes socio-ambientales, entre otros) que han sido elaborados por los distintos agentes que modelan el circuito que los jóvenes recorren. Así, lo que aparece en el expediente son determinados hitos de la administración, que toman la forma de audiencias, resolución de pedidos, informes y resoluciones judiciales, detrás de las cuales se suceden distintas acciones, ya sea de convencimiento, de amenaza o acuerdos entre los diferentes actores que, en tanto no se encuentran reflejados en la materialización burocrática de la intervención, deben ser inferidos y leídos entrelíneas.

En efecto, tanto para dar cuenta de la tarea realizada, como para rendir cuenta a los superiores, el expediente ocupa un lugar central en la administración judicial de conflictos y no reconstruye los hechos tal como sucedieron, sino que se trata de un conjunto de relatos y de versiones sobre los conflictos que permiten convertir a los hechos sociales en hechos judiciales (Martínez, 2004; Sarraibarouse Oliveira, 2011; Eilbaum, 2005; Muzzopappa y Villal-

¹⁰ Cada Departamento Judicial tiene incumbencia sobre varias localidades (en este caso cinco), y el relevamiento se ciñó a adolescentes con residencia en aquella desde la cual había sido motorizada la investigación.

¹¹ La elección del juzgado se rigió por criterio de factibilidad para acceder a los expedientes. Las causas se asignan pareja y aleatoriamente a los juzgados existentes en el Departamento judicial, por lo que no existe sesgo en el tipo de causas relevadas. No obstante, una vez que están bajo determinado juzgado las intervenciones realizadas pueden tener la impronta del juzgado particular que las gestione.

ta, 2011). Por eso, el expediente nos informa más sobre la lógica tribunalicia que lo estructura que sobre las características de los hechos y las personas sobre las que versa.

Por ello los expedientes judiciales representan un material que ofrece una valiosa información, por un lado, para comprender qué es lo considerado legítimo en el ámbito judicial para construir versiones verosímiles de los hechos (Eilbaum, 2005) y por otro, para identificar semblanzas de las personas, que explican y en buena medida también justifican la adopción de distintas medidas por parte de los agentes judiciales. Es decir, nos permiten analizar la mirada que sobre los adolescentes, sus familias, sus barrios y los delitos que se les imputan, construyen y reconstruyen los diferentes agentes que participan en el proceso penal, y también qué es lo que dicha mirada en este ámbito habilita y legitima, ya sea la privación de libertad, la extensión en el tiempo de esta medida, la posibilidad de egreso, el trabajo con la familia del adolescente, etc.

Asimismo, el expediente da pistas del sustrato de relaciones que sostienen el circuito que recorren los jóvenes. Relaciones que en este objeto material de la administración toman la forma de comunicaciones, oficios, pedidos, informes o vistas. Así, las comunicaciones con la policía o con los institutos donde están alojados los jóvenes, los pedidos que el juzgado realiza a los peritos sociales o psicológicos se transforman en indicios para reconstruir la trama de relaciones que compone la justicia penal juvenil.

Desde esta perspectiva, el expediente condensa la heterogeneidad que es propia del Estado, las múltiples interpretaciones que coexisten dentro de él de un modo en ocasiones contradictorio, los distintos discursos (jurídicos, sociales, psicológicos) que dan forma a la construcción de sujetos y su gobierno. De igual forma, el expediente muestra parte de una de las facetas más opacas del Estado, aquella que funciona (o no) sin precisión, ni direccionalidad, ni deliberación sino más vale formas “contingentes” (Guemureman, 2010) y/o por inercias burocráticas. Inercias cuyos

efectos pueden ser devastadores para los sujetos que las padecen, aunque por el tipo de sujetos que son –jóvenes varones de sectores populares, “delincuentes”, “peligrosos”- no son visibles ni llegan a problematizarse.

Ahora bien, antes de adentrarnos a la construcción de “realidad” que proveen los expedientes, es preciso inscribir su producción en el Sistema de responsabilidad penal juvenil vigente, y a éste en su historicidad.

Gestionando el encierro . El sistema de responsabilidad penal juvenil en funcionamiento

En Argentina, uno de los hitos más significativos ocurrido en los últimos años en relación con la justicia penal juvenil fue la sanción de una normativa que vino a saldar el prolongado debate sobre las atribuciones judiciales que tendían a la protección de los derechos de los niños y/o a su castigo. Con la sanción de la Ley 26061 (de 2005), Argentina alineó parte de su normativa a la Convención de los Derechos del Niño y derogó la Ley de Patronato por la que la justicia intervenía indistintamente en causas penales o asistenciales seguidas a menores de edad, y los jueces de menores tenían la facultad de “tutelar” hasta la mayoría de edad a los niños/as y jóvenes que se encontraran –según la evaluación de los funcionarios- en una situación de peligro moral y/o material.

Ahora bien, a pesar de la sanción de esta ley en materia de protección integral de la infancia de acuerdo a un enfoque de derechos humanos, en Argentina sigue vigente un régimen penal de la minoridad que no se adecúa a los estándares internacionales a los que el país adhiere (no es especializado, ni posee garantías sustanciales, ni procesales, no considera la privación de libertad como último recurso, ni prevé medidas alternativas al proceso penal) (UNICEF, 2008). En efecto, la normativa de fondo todavía es el

Decreto-Ley 22.278 de 1980, claro exponente del denominado “derecho de menores” (Beloff, 2004) y como tal objeto de diferentes críticas en tanto habilita una práctica judicial reñida con los principios de derechos humanos.

Sin embargo, el carácter federal del país ha permitido que aún con esa normativa de fondo- y mientras el proyecto que actualmente se discute no logre ser sancionado¹²-, las legislaciones provinciales hayan podido adecuar sus sistemas morigerando, en parte, los aspectos más “tutelares” o más violatorios del debido proceso que encierra aquella norma. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires que, en 2007, luego de un conflictivo proceso, sancionó la Ley 13.298 (de promoción y protección integral de los derechos de los niños) y la Ley 13.634 (principios generales del fuero de familia y fuero penal del niño). El largo proceso de reforma y la creación del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (FRPJ) permite constatar que la separación social-penal no estuvo exenta de conflictos. La reforma estuvo rodeada, antes y después de sancionarse la ley, de una serie de cuestionamientos y discusiones, sobre todo, en relación al poder omnipresente del juez de menores, a la arbitrariedad y discrecionalidad de las decisiones, a la amplitud de los alcances de las competencias entre materias penales y sociales, etc. (López, 2010). En gran medida, estas discusiones llevaron a construir un sistema que para centrarse en proveer garantías de debido proceso a los adolescentes -propias del

¹² De aprobarse el proyecto de ley que actualmente (abril de 2019) se discute en el Congreso Nacional, varios de los avances en materia de especialidad que las normas provinciales han conseguido en el marco de la justicia penal juvenil, se verán jaqueados por una ley de fondo que restringe las posibilidades de aplicar morigeraciones de penas en delitos cometidos por menores de edad, incorpora la posición de la víctima de un modo vinculante para la aplicación de medidas alternativas a la privación, y coloca, en algunas situaciones, a los jóvenes que atraviesan un proceso penal en similar situación que los adultos. Por otro lado, el proyecto de ley, para el tratamiento de los inimputables, propone un retorno explícito al paradigma tutelar en la medida en que indica que el juez en materia penal deberá ser informado de las acciones que los organismos de protección realicen sobre el niño, niña o adolescente y de la evolución que estos/as tengan.

fuerzo penal de adultos y del derecho penal de acto- terminó por parecerse cada vez más al sistema penal de mayores¹³. Además de ello, la anhelada separación de las problemáticas de índole penal de las de origen social, implicó en algunos casos la no intervención social sobre causas penales.

Ahora bien, más allá de las discusiones a su alrededor, la ley 13634 crea un fuero específico y especializado en materia de responsabilidad penal juvenil, cuyos principios rectores de acuerdo a un enfoque de derechos humanos son “la protección integral de los derechos del niño, su formación plena, la reintegración en su familia y en la comunidad, la mínima intervención, la subsidiariedad, la solución de los conflictos y la participación de la víctima” (Artículo 33). A partir de la sanción de esta normativa comenzó un proceso de rediseño de la justicia juvenil que implicó el remozamiento de los antiguos juzgados de menores bonaerenses que tenían una amplia competencia que desbordaba la estrictamente penal y cuya creación databa de 1938. Este rediseño implicó el desdoblamiento de esos tribunales en juzgados de garantías y de responsabilidad penal juvenil, creación de nuevos juzgados, así como de fiscalías y defensorías especializadas, y de un Cuerpo Técnico Auxiliar (CTA) formado por médicos, psicólogos y trabajadores sociales. Así, a partir de la sanción de esta normativa nuevos actores fueron llamados a intervenir y se inauguraron también nuevos circuitos.

Circuitos y actores intervinientes

¿Qué circuitos recorren los jóvenes acusados de cometer un delito? ¿Cómo, quiénes y con qué atribuciones están llamados a intervenir en la gestión del delito juvenil? La intervención del FRPJ puede iniciarse con la denuncia de un

¹³ Situación que, como señalamos, empeorará de sancionarse el proyecto de ley de reforma del sistema de responsabilidad penal juvenil que actualmente se discute en el Congreso Nacional.

particular en la fiscalía, o cuando la policía aprehende a un adolescente e informa al agente fiscal. Con la información policial (sobre el tipo de delito imputado y las circunstancias) y luego de constatar si existen o no registros previos, el fiscal define si inicia una investigación penal preparatoria (IPP). Si decide no iniciarla puede indicar la libertad y no hacer ninguna otra intervención, pedir evaluaciones complementarias al CTA, o indicar la libertad pero citar al adolescente y su familia para eventualmente derivar el caso al Servicio de Protección de Derechos.¹⁴ Si inicia la investigación, da intervención a la defensa, al juzgado de garantías y puede ordenar la libertad y citación, o pedir la detención. Usualmente pide que el CTA entreviste al joven y/o a su familia en relación a su trayectoria vital, educativa, sanitaria, laboral y condiciones de vida. Con esta información, los/as peritos (que en el caso estudiado eran todas mujeres¹⁵) elaboran un informe en el cual valoran al joven y/o su familia; dicho material constituye un insumo central

¹⁴ Es significativo el margen de discrecionalidad de la fiscalía que, aplicando el principio de oportunidad procesal, puede o no continuar la acusación. También aparece como muy relevante en esa decisión la información provista por la policía que es, además, el primer eslabón en la selección de la criminalidad (Saín, 2015), y una figura central en la experiencia cotidiana de jóvenes -especialmente de los varones-, sobre quienes despliega prácticas violentas y de hostigamiento (Cels, 2016).

¹⁵ Excede el objetivo de este trabajo hacer una indagación minusiosa sobre los efectos que en la forma que toman estos informes tenga el hecho de que estos informes estén elaborados, principalmente, por mujeres. Para ponderar en qué medida las interpretaciones que estas mujeres peritos hacen de los adolescentes y de sus familias tienen relación con su condición e ideologías de género, deberíamos, seguramente y al menos, contar con informes elaborados por peritos varones, lo cual no es el caso. Lo que sí sabemos es que no existen formatos protocolizados de hacer estos informes, ni indicaciones que señalen las incumbencias disciplinarias de los distintos tipos de peritajes (psicológicos, sociales, médicos). Por otro lado, consideramos la hipótesis -que deberá ser puesta en cuestión en futuras investigaciones- de que sí exista relación entre el tipo de evaluaciones que se realizan -vinculadas a las ideologías maternas, y los asuntos de crianza- y los datos que se construyen como significativos, y la posición de género que encarnan quienes los realizan (Lugones, 2017; Haney, 1996).

para que el fiscal solicite y el juez convalide o decida la medida a tomar (por ejemplo, privación de libertad o medidas cautelares en libertad).

Si la decisión adoptada por el juez de garantías es que el joven continúe en libertad, puede imponerle otras medidas como la prohibición de salir de ciertas jurisdicciones, de participar en ciertos eventos o de contactarse con ciertas personas y la obligación de concurrir periódicamente al Tribunal y cumplir una serie de reglas de conducta.¹⁶ Si en cambio se adopta una medida cautelar de privación de la libertad, el joven será derivado a dispositivos especializados de régimen cerrado o semicerrado dependientes del área de niñez provincial. La duración de la medida de privación de libertad no se encuentra pautada de antemano: dependerá mucho del momento de realización del juicio (que puede ser un juicio convencional o abreviado). A su vez, los defensores pueden solicitar cada tres meses audiencias de revisión de las medidas. En ellas el juez evalúa, a partir de los informes aportados por los equipos técnicos de los dispositivos de encierro y de los elaborados por el CTA sobre el adolescente y su familia, si se encuentra en condiciones de egresar o no.

Cuando la investigación ha finalizado, se pide la elevación a juicio. Como parte de la especialidad del Fuero y las normas de fondo vigentes es posible que el juicio se divida en dos: en una primera parte se dicte el auto de responsabilidad, se impongan una serie de medidas de integración social (tales como orientación y apoyo sociofamiliar, reparación del daño, servicios comunitarios, asistencia especializada, inserción escolar, inclusión prioritaria en los programas estatales de reinserción social o protección de derechos, imposición de reglas de conducta), y se prorrogue la imposición de pena hasta tanto se cumpla la mayoría de edad y un año de cumplimiento de estas

¹⁶ Estas medidas son supervisadas por programas de acompañamiento en territorio dependientes del área de niñez provincial.

medidas. Esto implica que transcurrido ese tiempo se llegue a la segunda parte del juicio, de cesura, y si el juez entiende que los objetivos del Fuero relacionados con la resocialización y reeducación (Villalta, 2004; Schuch, 2009; Lugones, 2012) se cumplieron, no aplique pena.

En definitiva, una vez que el joven es privado de su libertad el camino hacia recuperarla depende en gran medida de los informes que el CTA, los equipos técnicos de institutos de encierro, y los demás actores judiciales elaboren sobre cómo consideren su evolución y la de su familia por el sistema penal; de estos informes también dependerá qué pena se le aplique. En este circuito, adolescentes y familias se encuentran con diferentes organismos y agentes que tienen pautado su accionar y detentan distintos saberes prácticos y científicos con los cuales informan las diferentes prácticas burocráticas en relación con ellos. Pero también encarnan diferentes posturas e interpretaciones acerca de los adolescentes, sus presuntos delitos y sus contextos. En efecto, el sistema penal como parte de la administración burocrática del Estado también dista de ser monolítico y homogéneo.

Sobre las causas y el contexto social y familiar de los adolescentes

En su mayoría los expedientes trataban, según la carátula, de “robo con arma”. Seguidamente, “homicidio”. La mitad de los adolescentes imputados contaba con entre 0 y 1 IPP (investigación penal preparatoria) previa¹⁷. Este dato es opaco, y conlleva preguntas alrededor de, o bien la “dureza” del Sistema que con ninguna o sólo una causa anterior, utiliza la privación de libertad como primera medida, y/o que existe una trayectoria anterior de contacto de

¹⁷ Esto es, los adolescentes no habían sido investigados por ningún o sólo por un único delito cometido previamente al delito por el cual tuvieron una pena privativa de libertad.

los adolescentes con el Sistema penal que no se registra y sobre la que no se sabe cómo sus diferentes organismos intervienen, en particular, la policía. De los 28 adolescentes incluidos en los expedientes, sobre 24 se pudo reconstruir cuánto tiempo llevaban privados de su libertad al momento del trabajo de campo. En promedio llevaban 2 años y 2 meses; mientras el que menos tiempo había permanecido preso lo estaba desde hacía 7 meses, el que más llevaba tenía 5 años y 10 meses.

Todos los adolescentes de la muestra eran varones. Para la mayoría, el máximo nivel educativo alcanzado era sexto o séptimo grado incompleto, en un tercio de los casos hay señalamientos de repitencias y/o deserciones, y todos los que estaban escolarizados lo hacían con sobre edad. A su vez, todos provenían de familias cuyos ingresos surgían de ocupaciones informales y precarias, y de asistencia estatal. A partir de los expedientes se tuvo conocimiento de la ocupación de 37 progenitores. En su mayoría, las madres se ocupaban en el servicio doméstico (9 mujeres), y los padres eran choferes (6 casos). Además, 5 padres eran empleados en fábricas o en el municipio (realizando recolección de residuos), 5 madres amas de casa, 4 progenitores señalaron cobrar planes sociales, 3 padres se desempeñaban en la construcción, 2 obtenían ingresos a través de la recolección de cartones, 2 como cuentapropistas reparando electrodomésticos y 1 señaló que obtenía ingresos mediante ocupaciones esporádicas (“changas”).

La muerte de familiares jóvenes, así como la violencia y el delito eran parte de la configuración de muchas de las familias de los adolescentes. Según los expedientes, en 22 casos constan situaciones previas de violencia y de muertes por causas externas en el entorno del adolescente, que en mayor o menor medida están asociadas al delito que se le imputa (entre pares, vecinos, violencia familiar y de género, familiares presos, y familiares muertos o en la cárcel o en enfrentamientos o por la policía). En 10 casos constan

muertes por causas no relacionadas a la salud en el grupo familiar primario, usualmente hermanos, y 4 adolescentes tenían hermanos presos.

Además, todos los jóvenes habitaban en los barrios más vulnerabilizados de la localidad y un tercio residía en un mismo barrio, conocido por su extrema pobreza, deficiencias infraestructurales y por la presencia de redes delictivas. El contexto era de precariedad de la calidad de vida, y fragilidad y vulnerabilidad en la experiencia vital.¹⁸

Negociaciones entre agentes judiciales y familias, las responsables del encierro y del egreso

Una de las cuestiones que sobresale en los expedientes es el rol de las familias de los adolescentes implicados y la centralidad que ocupan como blanco de interpelación. En efecto, la familia del joven es a quien primero se cita, a quien se evalúa para decidir si llevar o no adelante el proceso penal, a quien se observa para ponderar si es necesaria una medida de privación de libertad o si por el contrario el joven está en condiciones de cumplir una medida cautelar en libertad. También, el comportamiento que tenga la familia y la clase de familia que sea resulta central para lograr el egreso del joven privado de la libertad. La familia pareciera transformarse así en principio explicativo de todo lo que acontece en este ámbito (Villalta, 2004).

Además de que esto ocurre en la práctica judicial, el rol de las familias es expreso en la ley: uno de los objetivos principales del Fuero es la reintegración de los adolescentes a sus familias, y la primera medida de integración social

¹⁸ Del conjunto de los expedientes fue posible componer un panorama bastante homogéneo de los contextos sociales y familiares en donde vivían los adolescentes implicados. Su vida cotidiana y la de sus familias estaba caracterizada por el escaso, deficitario -y hasta a veces suspendido- acceso a derechos laborales, educativos, sanitarios, habitacionales, todo lo cual redundaba en trayectorias institucionales infructuosas, y relaciones interpersonales donde el uso de la violencia o la muerte temprana eran moneda habitual.

es la orientación y el apoyo social a la familia para que intervenga en el cumplimiento del proceso de integración social (Artículos 68, 69, 74 y 78).

Al nivel de la práctica de la administración de justicia se advierte que además de clave en la reintegración de los adolescentes, las familias y lo que hayan hecho o no en el pasado las constituye también como las responsables de las situaciones que llevan a los adolescentes al conflicto con la ley. Esto es visible en las caracterizaciones que las peritos psicólogas y trabajadoras sociales del CTA hacen sobre las familias al entrevistar a los jóvenes o a sus progenitores, tanto a partir de los hechos que los primeros cuentan sobre sus familias como en función de cómo los peritos interpretan las actitudes familiares.

Las caracterizaciones dominantes podrían dividirse entre, por un lado, las que se refieren a la falta de idoneidad de padres o de madres respecto del rol adulto ideal en la crianza de los niños y/o adolescentes. En palabras de agentes judiciales serían las familias que “no han podido o sabido cuidar”. Son familias “poco contenedoras”, con “dificultades de contención y efecto”, con “organización familiar endeble” cuyo rol adulto está “desdibujado”. Así, las pericias minorizan a las familias (Vianna, 2010; Lugones, 2017) y se refieren a sus experiencias como “fallidas en su rol adulto”.

Por otro lado, podrían agruparse caracterizaciones que se refieren a familias “que no han querido” cuidar u orientar adecuadamente. Familias que, según los actores judiciales, tienen una actitud “negadora” respecto de los problemas de sus hijos, que naturalizan el contexto de violencia en el que viven y no dimensionan de manera apropiada el carácter negativo, transgresor, y delictivo de las acciones de los adolescentes. Estas familias también pueden ser calificadas como “no implicadas”.¹⁹

¹⁹ Vale aclarar que en los expedientes no consta ninguna intervención estatal tendiente a incidir sobre estos contextos sitiados por la violencia.

Estas caracterizaciones suponen valoraciones morales de las familias que pueden incluso no tener ninguna relación con el delito que se le imputa al adolescente. Por ejemplo, el señalamiento de que “todos los hijos de la madre son de distinto padre”. Tal como otras investigaciones han mostrado (Vianna, 2010; Guemureman, 2010), este tipo de valoraciones que aparecen cristalizadas en el expediente para que otros las lean, para informar, pero también para formar opinión, inciden en el devenir de las causas. En los expedientes se advierte lo vinculante que estos informes son para la toma de decisiones de fiscales y jueces, así como para la elaboración de las estrategias de los defensores. En efecto, en las sentencias se citan textualmente fragmentos de estos informes para legitimar las posiciones tomadas que, en muchos casos, suponen medidas gravosas como la privación de libertad.

Si, como señalamos antes, las interpretaciones sobre las necesidades dan forma a lo que es posible en el nivel distributivo, y la arquitectura de necesidades es informada por estas interpretaciones (Fraser, 1991; Haney, 2002), tanto las familias como los adolescentes son reconocidos como sujetos de intervención en base a una caracterización que determinará qué tipo de atención les corresponde. Para los adolescentes será la privación de libertad hasta tanto se modifique la valoración que los agentes judiciales tienen sobre sus familias. Salvo excepciones, tras el análisis efectuado de expedientes es posible advertir que si las familias no logran satisfacer las expectativas que los agentes judiciales tenían sobre ellas, los adolescentes no accedían a morigeraciones en las medidas, aún cuando hubieran tenido buen comportamiento, ausencia de sanciones, etc. Por ello, si bien idealmente el joven es el que debe “transformarse”, paradójicamente se observa que lo central es que las familias calificadas como “poco contenedoras” se vuelvan “contenedoras” ya que esto es clave para la evolución de la causa.

Para volverse contenedoras, éstas tendrán que superar su principal déficit que, según la valoración de los agentes judiciales, es de índole vincular y subjetivo (y no material o social). Construido el diagnóstico con estas coordenadas no resulta incongruente que para dicha transformación -y de acuerdo con las expectativas que se cifran sobre ellas-, el único recurso que se les ofrezca sea un taller grupal para padres, de tinte pedagógico. Este encuentro, de dos horas de duración, se realiza todos los meses en una organización social de la localidad y está coordinado por un/a psicólogo con quien las familias conversan sobre la experiencia de tener a un hijo preso. De manera notoria, en casi la totalidad de los expedientes, al inicio de la causa, el/la juez/a exige como parte de las reglas de conducta impuestas al joven que sus progenitores concurran al espacio, y que periódicamente presenten el certificado de asistencia. Sólo en dos expedientes constatamos que además del taller para padres se gestionó que la familia acceda a una ayuda social material (cuyo tipo, alcance, y duración no se especifica). Asimismo, a algunos progenitores, se les exige que hagan tratamiento psicológico, para lo cual no se les ofrece ninguna facilidad. En efecto, tal como Patrice Schuch (2009) ha analizado para el caso de la justicia de infancia y adolescencia en Porto Alegre, Brasil, este tipo de acciones componen dispositivos de reorganización de la familia que busca suplir, antes que nada, la “carencia afectiva y moral” que tienen estas familias según la perspectiva de quienes constantemente las evalúan en este ámbito. La cotidianeidad de las acciones en el ámbito penal juvenil entremezcla constantemente los universos del derecho y la moral.

Así, las familias son en su mayoría caracterizadas de manera negativa en tanto, linealmente, se interpreta que su configuración, sus acciones o inacciones, incidieron de manera determinante en la trayectoria de los adolescentes en conflicto con la ley. Al contrario, existen otras explicaciones sociales sobre el delito juvenil -considerado

tanto como práctica instrumental y/o expresiva-, empíricamente fundadas en nuestro contexto (Kessler, 2004; Miguez, 2010).²⁰

Ahora bien, en un tercer plano del análisis es posible advertir cómo las familias lidian con estas interpretaciones de los agentes y las expectativas que sobre ellas se generan. Así, en estas negociaciones, la causa va creándose y evolucionando.

Tanto en presentaciones de la defensa, como en los informes que realizan los/as peritos del CTA, los que realizan los profesionales de las instituciones de encierro, o en las anotaciones que los agentes del juzgado realizan para dejar constancia de novedades y acuerdos con los adolescentes o sus familias, se evidencia que éstas en lugar de ser pasivas o permanecer indiferentes a la intervención institucional se movilizan para conseguir oportunidades educativas, laborales, opciones alternativas de residencia, o asistencia sanitaria para los adolescentes. Es decir, se ocupan de obtener distintos tipos de recursos y ofrecer variadas explicaciones sobre cómo sería la vida en libertad del adolescente, para satisfacer las expectativas que la justicia ha generado sobre ellas. En estos escritos se narra que las familias se presentan con certificados de asignación de vacantes, turnos, datos concretos sobre en qué días y horarios el adolescente podría incluirse laboralmente en un determinado espacio, así como proponen lugares alternativos de residencia asumiendo los peligros del entorno en el que residía el adolescente al momento del delito. Asimismo, proponen su inclusión en programas sociales que puedan oficiar de espacio de recreación y referencia. Esta narración particular sobre los recursos ofrecidos habitualmente termina con la valoración de quien escribe, positiva, negativa o dubitativa

²⁰ Ellos, por su parte, han retomado y rediscutido una tradición de larga data, amplia y diversa, de estudios sociales y criminológicos sobre la delincuencia juvenil, en especial desarrollada en Estados Unidos y posteriormente en Europa, con diversas teorías más vinculadas al positivismo o al interaccionismo simbólico, entre otras.

acerca de la evolución del adolescente y su familia, y en base a ello puede sugerir concretamente la libertad o la continuidad de la medida de encierro.

Además, las familias parecen ser la principal -y en ocasiones única- fuente de recursos de la que se sirven los operadores judiciales (especialmente los/as defensores/as) para elaborar estrategias de egreso. De hecho, tal como relatan en la entrevista que realizamos a cuatro defensoras del Fuero actuantes en los expedientes relevados, no realizan trabajo de articulación interinstitucional enfocado en los recursos del territorio orientado a diseñar una estrategia de egreso de los adolescentes -por falta de recursos humanos, disponibilidad de tiempo, competencias, o posiciones ideológicas. Por ello requieren expresamente a las familias que sean también responsables de realizarlo. Nuevamente, las familias son piezas claves: por lo que efectivamente consigan, y por cómo se pondere su activación en esta tarea.

Los traslados, o la dimensión operativa de la desigualdad

Si las interpretaciones morales de los agentes judiciales sobre las familias orientan fuertemente las formas en que se administra el castigo y la justicia, en el análisis de los expedientes sobresalen aspectos de la práctica rutinaria de la burocracia que también inciden significativamente en dichas formas. Uno es el relativo a los traslados que habitualmente se requieren para llevar a los adolescentes desde sus lugares de encierro a sedes judiciales para audiencias, evaluaciones, o entrevistas con los distintos actores del Fuero, así como para atender cuestiones relativas al acceso a sus derechos, principalmente, de salud.

En 10 de los 26 expedientes relevados constan traslados no realizados debido a falta de móviles, o paro del personal encargado de hacerlos, o incapacidad del área de traslado de la secretaría de niñez provincial de asumir la demanda. En uno de los expedientes, el responsable del área

explicaba el incumplimiento afirmando que sólo se llegaba a cumplir el 40% de la demanda. Ese traslado, para un comparendo a la defensoría se realizaría un mes después. Para la misma época, otro joven no pudo asistir a la audiencia en que se dictaría su responsabilidad porque el área de traslado estaba “superada en su capacidad de logística y personal”. Otro joven, Pablo²¹, vio reprogramada en cinco oportunidades una audiencia, lo cual implicó que la revisión de su medida se demorara cuatro meses. Luego, este mismo joven sufriría la cancelación de su traslado a la sede del CTA en tres oportunidades por falta de móviles, dilatando tres meses más la elaboración de informes centrales para la evaluación de su causa. Si la cancelación del traslado sucede en noviembre o diciembre, los jóvenes deben esperar dos o tres meses para que se re programe, luego del receso judicial estival. Estas comunicaciones relativas a la imposibilidad de realizar los traslados no parecen originar ninguna reacción ni pedido especial por parte del juzgado, más allá de la reprogramación del encuentro no realizado. Pareciera formar parte de una normalidad burocrática con la que los actores se enfrentan y lidian; la cuestionan por lo entorpecedora que es para su trabajo cotidiano, pero que no la vinculan como razón de las altas tasas de prisionalización ni de la extensión infundada de las medidas de privación de libertad. Para ellos es más una anomalía del funcionamiento burocrático del sistema, que una nueva violación de los derechos de los jóvenes (de su derecho a la defensa material y técnica porque mayoritariamente son las audiencias con el juez las que no pueden realizarse, así como las entrevistas con el CTA en el marco de las cuales se producirán los informes que serán centrales en las audiencias de revisión de su medida).

Además de dificultar el avance de la causa, los traslados no realizados o demorados impactan en el acceso a la salud. Sumado al habitual carácter trabajoso y dilatado de obtener

21 Todos los nombres son ficticios para proteger la identidad de los jóvenes.

turnos para atención en dispositivos públicos de salud -que son a los que la totalidad de los adolescentes podía acceder-, dos jóvenes perdieron turnos y sesiones de atención y rehabilitación en un hospital para tratar heridas graves porque no se presentó el servicio de traslado en sucesivas oportunidades. A otro de los jóvenes se le suspendieron sus consultas médicas por falta de traslado.

Si antes exponíamos la dimensión interpretativa del estado y sus instituciones, los traslados muestran cómo su dimensión material también opera para reproducir prácticas que colisionan con los derechos humanos de adolescentes en conflicto con la ley. La inercia burocrática, la falta de adecuación logística (al tamaño del sistema, a la amplitud de la jurisdicción en cuestión) y también una determinada definición del problema -relativa a los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley- deja a los jóvenes privados de la libertad atrapados en una realidad cotidiana en la que no se tiene en cuenta ni el objetivo de resocialización del Fuero especializado, ni la proporcionalidad de la pena, ni su eventual morigeración. Estos “imponderables”, que a la luz de la saturación empírica parecen más una regularidad que un hecho difícil de anticipar, demoran la resolución de las causas, alargan tiempos de intervención, relentizan un sistema que de por sí es bastante poco ágil e impiden la garantía de derechos básicos de los adolescentes. Así producen, con esos desaciertos, una forma de administración particular, una suerte de “amansadora”.²²

²² Es decir, encontramos que este proceso tiene cierta familiaridad con aquellos de docilización de los cuerpos que describió Foucault (1988). Estos “imponderables” contribuyen a través de su repetición a transformar a los adolescentes en “cuerpos dóciles”, mansos, que saben esperar, y a no lidiar no solo con el aburrimiento que les provoca la privación de libertad sino también con la incertidumbre.

Las tramas que tejen las causas

En los expedientes es posible identificar cómo la articulación de niveles de interacción de diversa índole (de definiciones de necesidades, de interpretaciones, de negociaciones, y de burocracias) componen un caso.

Sebastián estuvo privado de libertad 9 meses y 15 días por una causa caratulada como “robo en poblado y en banda” que consistió en el robo a un camión de zoonosis y materiales de construcción de un centro cultural del mismo barrio donde vivía.

El primer informe del CTA afirmaba que la madre de Sebastián, aún siendo consciente de los conflictos que el joven tenía en el barrio, “no hacía nada”. Como además el joven declaró consumir drogas y no estar escolarizado, la jueza, al evaluar la situación ordenó la prisión preventiva de Sebastián con el objetivo de escolarizarlo, tratar sus adicciones y “preparar” a la familia para poder cuidarlo; a sus integrantes, en la misma audiencia, se les ordenó asistir a los talleres para padres. En el argumento para aplicar prisión preventiva sólo se leían motivos sociales (falta de escolaridad, de atención a la salud, de “buena crianza”), no riesgos de obstrucción de la causa penal.

Durante el encierro, y según diversos informes que constan en el expediente, la familia se movilizó en diversas direcciones para contestar la interpretación judicial sobre el modo de implicarse con Sebastián y, así, lograr su libertad. Ante el instituto cerrado en donde estaba alojado, su madre propuso incluirlo en un programa de reciclado, y explicó la conveniencia de una ocupación diaria como esa, subrayando que sería más formal que la que tenía al momento del robo: ayudar al padre en el reparto de verduras en el barrio. Paralelamente, la familia se involucró en un programa municipal que apoya el egreso de instituciones de encierro, presentó ante el juez los certificados de asistencia a los talleres para padres e incluso participó de un proceso de mediación penal sugerido por el juez.

Mientras la familia recorría distintas instancias estatales y no gubernamentales, el tratamiento psicológico y para las adicciones que padecía Sebastián -que el Estado debía garantizar-, se demoró meses. Ello aún cuando el juez realizó reiterados pedidos al organismo estatal correspondiente para que la atención se efectivizara.

Para cuando Sebastián llevaba seis meses de encierro, el CTA realizó un nuevo informe en el que valoró positivamente la implicación de ambos progenitores. La familia que “no hacía nada” parecía haber cumplido las expectativas de los agentes judiciales. Sin embargo, eso tampoco alcanzó. Cuando por fin las evaluaciones fueron positivas, y Sebastián estaba en condiciones de egresar del encierro, la audiencia en la que se le concedería la libertad se postergó en cuatro oportunidades por falta de traslado a la sede judicial, lo cual demoró cuatro meses la revisión de la medida.

La causa que tuvo privado de la libertad a Sebastián por casi diez meses, excedió completamente el hecho delictivo en sí. Se configuró principalmente en una trama perversa alrededor de tres dimensiones: primero, de su trayectoria institucional previa al hecho delictivo (su falta de acceso a escolaridad y de atención de adicciones); luego, de la forma en que su familia negoció interpretaciones sobre el cuidado y la responsabilidad filial con el sistema judicial; y finalmente del propio padecimiento de la inercia burocrática del sistema penal.

Por su parte, la madre de Gabriel, empleada doméstica, también fue descrita en el primer informe del CTA como una figura adulta que no hacía nada ante la conducta transgresora de su hijo. La causa de Gabriel fue caratulada como “robo agravado con arma de utilería” y si bien inicialmente como medida cautelar se le había impuesto prisión domiciliaria, se le revocó a los pocos días por violarla y presenciar un robo en su barrio. Luego de eso fue privado de libertad por un año y seis meses. Según la interpretación de los peritos, la madre de Gabriel no podía imponer límites ni sostener normas. Además, naturalizaba la violencia,

la conflictividad, la transgresión a la ley y el consumo de drogas que existía en el barrio en donde vivían. El informe no hacía referencia a acciones que pudiera encarar algún otro actor por fuera de la familia para intervenir en este contexto. La madre fue enviada a los talleres para padres y Gabriel a prisión. A cada interpretación de necesidades, un satisfactor de los pocos y predeterminados que componen el repertorio institucional en este ámbito.

A partir de allí, se evidencia en el expediente la movilización de la madre de Gabriel para torcer la interpretación y cumplir expectativas institucionales, por diferentes vías. Por un lado, mediante pedidos al abogado defensor de su hijo, solicitó el traslado del joven hacia otra institución que cumpliera mínima condiciones de higiene y tuviera posibilidades de recreación. Luego, ante un nuevo encuentro con el CTA presentó certificados de asistencia al taller para padres, y una primera opción para el egreso de Gabriel: había conseguido una vacante en la escuela y podría participar en talleres de oficio en la parroquia del barrio. Estas acciones parecieron no ser suficientes. En cambio, el informe reconoció una mejoría en la situación de contención familiar hacia Gabriel: el diálogo entre el joven y su padre, con quien no convivía, había mejorado después de la detención.

Mientras las evaluaciones del CTA seguían sin ser auspiciosas, para cuando Gabriel llevaba más de un año en prisión, la madre, orientada por el defensor, gestionó la intervención en la causa de un programa de egreso. Este dispositivo, administrativo y no judicial, podía ser un camino para mediar entre ella y el sistema penal, en la medida en que además de apoyarla para cumplir las expectativas que el sistema tenía sobre ella, podía informar al juez sobre su compromiso y sugerir y avalar la libertad de Gabriel. Se reunió con la coordinación de este programa y argumentó sobre la excepcionalidad del delito ya que nunca nadie de su familia había cometido uno. Además, enfatizó que el tránsito por el sistema penal había dado frutos: había implicado

una mejoría en la relación de Gabriel con su padre y ello había impactado positivamente en el joven; además, su hijo estaba estudiando, tenía deseos de emplearse como chofer de colectivo, y ella procuraba incluirlo laboralmente en una cooperativa de reciclado de residuos cercana a su domicilio. No sólo ella y el padre de Gabriel estaban implicados; su abuelo materno había ofrecido ayuda para comprar un vehículo para que el joven pudiera trabajar de remisero²³.

Aunque la mujer había desplegado todo este conjunto de posibilidades, el informe de este programa que procuraba acompañar el egreso de personas privadas de libertad, no lo validó. Evaluó que estas alternativas laborales “no le permitirían desarrollar relaciones y actividades de le brinden herramientas para una trayectoria futura más estable”. Los recursos de la madre no habían sido legitimados, y ningún dispositivo le facilitaba otras alternativas “más estables”.

Informes apenas posteriores dan cuenta de que la madre, perseverante, había propuesto otra salida laboral posible: que Gabriel se incorporara a trabajar en un taller mecánico. Además, había conseguido una vacante escolar para el año siguiente e informaba que ella seguía asistiendo a los talleres para padres. Finalmente, la negociación tuvo un saldo a favor de Gabriel: le fueron concedidas salidas transitorias cuyas reglas cumplió satisfactoriamente; tres meses más tarde le otorgaron libertad condicional.

²³ La ocupación de “remisero” (conductor de un servicio de taxi alternativo que en muchas ocasiones no se encuentra fiscalizado ni regulado) constituye una salida laboral para los jóvenes de escasos recursos ya que no requiere una alta calificación laboral. Sólo es requisito poseer el capital necesario para disponer de un automóvil.

Discusión. Trayectorias institucionales de los jóvenes y sus familias

Los expedientes que construyen las causas por las que Sebastián y Gabriel fueron privados de su libertad están compuestos en mayor medida por las trayectorias institucionales (Litichever, 2017) de ellos y sus familias, las negociaciones de estas últimas con las interpretaciones del sistema penal, y la logística de la burocracia, que por el delito atribuido y el establecimiento de la responsabilidad mediante una investigación sobre el hecho. Estas trayectorias institucionales conformadas por condiciones interpretativas y operativas refuerzan la situación de desigualdad en la que están insertos los adolescentes que tienen conflicto con la ley, al menos, en Argentina. El sistema penal persigue y judicializa selectivamente a varones jóvenes de clases populares cuyo acceso a derechos está altamente restringido. Independientemente de lo que la ley especializada suponga, las causas judiciales se componen de interpretaciones que responsabilizan a los jóvenes y a sus familias tanto de sus propias condiciones de vulnerabilidad, como de las posibilidades de revertirlas. Buena parte de la oferta institucional es encierro para los adolescentes y cierto espacio de maniobra para que las familias negocien estas interpretaciones sin más apoyo estatal que el reconocimiento de necesidades subjetivas que pretenden ser satisfechas con un espacio terapéutico mensual (los talleres para padres). Mientras distintos factores pueden haber incidido en que a Sebastián y a Gabriel se les otorgase la libertad (tipo de delito, tiempo y conducta en el encierro, razones procedimentales, etc.), los expedientes mostraron cómo la activación de las familias según las expectativas del sistema resultó clave para que ello sucediera. Sobre la transformación de las propias prácticas institucionales, ya sean las que deberían procurar el acceso a derechos básicos o minimizar contratiempos logísticos, poco se advierte en los expedientes.

Si se considera el peso que el resultado de la negociación entre las interpretaciones y los valores morales de los agentes judiciales y de las familias, tiene en la causa, la ecuación parece resolverse de modo tal que los adolescentes que llegan al sistema penal con un entramado familiar más débil serán los que más sufrirán su dureza y, complementariamente, menos derechos tendrán garantizados. En esta composición particular del caso, tejida entre valoraciones, atribuciones, expectativas y negociaciones, el Estado monta su intervención mediante prácticas rutinarias burocráticas que, además, le imprimen su propia cuota de ineficiencia y perversión, por ejemplo, para la realización de los traslados. Como sutura de todos estos procesos, adviene la decisión judicial -otra particular interpretación- y finalmente el destino de los adolescentes.

Al comienzo del capítulo, al inscribir la creación del Fuero especializado en su historicidad y la separación de causas sociales de las penales, señalábamos que los argumentos de tal transformación se vinculaban con no criminalizar la pobreza y otorgar garantías procesales a los jóvenes para, sobre todo, evitar la discrecionalidad judicial. Así, el sistema actual en Buenos Aires, basado en el derecho penal de acto, buscaría distanciarse de la intervención tutelar o vinculada a la regulación de lo social.²⁴

Del análisis de los expedientes, se desprende que las relaciones de la justicia penal juvenil con otros componentes del sistema de protección de derechos, cuando existen, son muy débiles y poco formalizadas. Incluso si se considera la situación de vulnerabilidad social de los adolescentes y sus familias según las propias caracterizaciones judiciales, prácticamente no constan actuaciones de protección de derechos de niñez o asistencia social para las familias o

²⁴ Esta centralidad del derecho penal conlleva a una mayor punitividad. Así, al seguir un análisis análogo del caso brasileño, el sistema se perfecciona y por ello se vuelve más "eficiente" en la persecución penal (Fonseca y Cardarello, 2005).

acciones que aminoren la violencia que signa las relaciones barriales. A su vez, cuando en los expedientes constan intervenciones de programas sociales que podrían formar parte de estrategias de egreso o la sugerencia de su uso (al apuntar a procesos de reinserción social, revinculación escolar o laboral, o apoyos sociales de diversa índole), estos recursos son brindados por las familias y no propuestas por los agentes del sistema judicial que, en general, desconocen su existencia o subestiman o desconfían de su efectividad. En ese punto, parecería que la justicia penal juvenil no actúa como parte del sistema de protección del que, en teoría, es parte.

Una de las explicaciones posibles de la falta de articulación de los sistemas es que este direccionamiento, que procura distinguir las problemáticas sociales de aquellas de índole penal, implique una mirada individualizante sobre el delito juvenil y sus protagonistas. Este énfasis en la capacidad y en la responsabilidad del individuo para gestionar sus propios riesgos, y la apelación del Estado a que el individuo se active para hacerlo no son exclusivas del sistema penal, sino que impregnan el estilo contemporáneo generalizado de regulación social (Rose, 1996; Castel 2004; Haney, 2004). Así, la interpretación más extendida en el ámbito judicial sobre el delito juvenil asume que el desistimiento del mismo es fruto de una decisión individual o familiar basada en una evaluación costo-beneficio que tendrían las personas (que los costos del delito son más altos que sus beneficios), que racionalmente deberían llevarlas a elegir la oportunidad que les da el sistema de “rescatarse” o de ser “una familia contenedora”. Esta mirada resulta esquiva no sólo a las vulnerabilidades socioeconómicas de los jóvenes y sus familias y a los condicionantes sociales materiales del entorno, sino también a los simbólicos que operan en intersecciones particulares de clase, edad y género. Además, y fundamentalmente, es ante todo esquiva a la evaluación sobre las propias prácticas y capacidades institucionales y sus consecuencias en las trayectorias de los adolescentes. El

sistema administra justicia en función de la capacidad que los jóvenes, y sobre todo sus familias, tengan para adecuarse a expectativas, negociar las interpretaciones que sobre ellos se hacen y soportar los aspectos más perversos de la materialidad del sistema como son, por ejemplo, las demoras de los traslados.

En este punto, la dimensión generacional del análisis resulta clave y paradójica. Es decir, por un lado, la individuación de la salida del delito se materializa en responsabilizar a las familias y colocar al Estado sólo como un auditor del proceso y no como garante de derechos. Esta posición emergió del proceso de debates en el que la delimitación de competencias se consideraba el reaseguro para limitar la arbitrariedad penal. Pero, por otro lado, el encierro de los adolescentes, como estrategia de “protección”, parece aún vincularse con lógicas de predominio tutelar, que desconfían de la autonomía de los sujetos y ven en la vida cotidiana de las familias pobres indicios de que “no pueden o no quieren cuidar bien”. Así, el debate sobre la necesidad de limitar la discrecionalidad judicial y de reponer garantías que parecía saldado con la sanción de la nueva normativa provincial, se reflota cada vez, y los adolescentes son privados de la libertad para que la familia recapacite y los cuide “bien”. Esto sucede aún cuando para los actores (tanto del poder judicial como del ejecutivo que despliega políticas territoriales de protección de derechos) esta forma de intervención resulte insatisfactoria.

Así las cosas, los jóvenes se encuentran atrapados en la contradicción de un sistema que, por un lado, dice juzgarlos por el delito cometido (derecho penal de acto) y les exige un comportamiento orientado hacia la búsqueda de autonomía y responsabilización (sin facilitarles herramientas para que lo hagan); pero, por otro lado, decide su destino en función de cómo sus familias logren negociar el dictamen moral que se hace sobre su comportamiento. En el medio de esta forma de administración judicial, propia del gobierno por contradicción (Haney, 2010), que funciona encabalgada en

un enjambre de interpretaciones disímiles sobre la especialidad, los derechos, el sentido de la pena y el encierro, los adolescentes padecen, además, los efectos perversos de la dimensión operativa de la burocracia. Los impactos tan concretos de las demoras y cancelaciones relativas a los traslados tornan abstracta cualquier referencia a garantías procesales o consideraciones específicas que, en función de la edad, existen sobre la incidencia negativa que el tiempo de encierro supone para un adolescente.

Conclusiones

En este capítulo exploramos cómo algunas condiciones del propio sistema penal juvenil contribuyen a reproducir prácticas que generan altos niveles de encarcelamiento como forma de regular a jóvenes varones que viven en condiciones de pobreza, aún cuando normativamente procura utilizar la privación de libertad como medida excepcional y por el menor tiempo posible. Mientras, a primera vista, algunos agentes judiciales preocupados por la alta prisionalización, sólo observan escasez de recursos en las familias y en la comunidad para mantener a los jóvenes alejados del delito, y entonces es común escuchar que “afuera no hay nada”, un análisis minucioso sobre cómo se configuran las causas en los expedientes judiciales -considerados un artefacto particular para construir realidades- permite iluminar otras cuestiones. Procuramos mostrar cómo las interpretaciones de los agentes judiciales sobre el delito juvenil y sus causas, la arquitectura de necesidades que sobre ellas se monta, y el espacio de maniobra generado para negociar estas interpretaciones con los sujetos de la regulación -especialmente las familias-, es coronada por inercias de las prácticas burocráticas y da forma a intervenciones judiciales que terminan validando que la privación de libertad sea el recurso preferente, aunque imperfecto e indeseado, ante la “nada” del afuera.

Transformaciones, innovaciones y tensiones en la justicia penal juvenil¹

MARINA MEDAN Y FLORENCIA GRAZIANO

Introducción

Desde que en 1989 la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) —que Argentina incorporó a sus instrumentos jurídicos de rango constitucional en 1994— estableció que la privación de la libertad a menores de edad debe ser una medida tomada como último recurso y durante el menor tiempo posible, se han sucedido distintos debates sobre cómo administrar justicia penal en los casos de adolescentes y jóvenes. A partir de entonces, argumentos alineados con los derechos humanos, los sistemas de protección de la infancia y la adolescencia, y la especialidad que debería tener la justicia penal al gestionar el delito juvenil, han confrontado con reiteradas demandas de endurecimiento del sistema, que tienen en el centro de sus objetivos bajar la edad mínima de responsabilidad penal juvenil.

En estos casi 30 años, el debate está lejos de ser saldado. No obstante, las persistentes posiciones de endurecimiento penal no han logrado evitar que, por diversas razones, en el ámbito de las burocracias argentinas los modos de administrar judicialmente los hechos delictivos cometidos por adolescentes se hayan ido modificando, en términos normativos, institucionales y culturales. Mientras la normativa nacional de fondo (decreto ley 22.278) sigue

¹ Mientras que la elaboración del texto del presente capítulo corresponde a las mencionadas autoras, una parte significativa de su contenido, especialmente lo relativo a la perspectiva teórica y analítica propuesta, ha sido formulada en conjunto con las colegas Carla Villalta y Valeria Llobet.

sin reformarse –a pesar de haberse registrado numerosos intentos legislativos al respecto, inclusive mientras escribimos estas líneas²–, muchas de las normativas provinciales se han transformado al incorporar nuevos supuestos, enfoques y procedimientos, y al renovar la institucionalidad. El desarrollo de estrategias innovadoras en materia de justicia penal juvenil, tales como las medidas de seguimiento en el territorio alternativas a la privación de libertad y, más recientemente, los procedimientos inspirados en la justicia restaurativa para la resolución de conflictos, incluso por fuera del sistema penal, son elementos centrales en esta trama de transformaciones que se presenta, todavía, de modo fragmentario y heterogéneo.

El objetivo de este capítulo es realizar una reconstrucción de este problema público: el de las recientes transformaciones y tensiones en la justicia penal juvenil, como una forma de orientar futuras indagaciones respecto del modo en que estas innovaciones, en materia de resolución alternativa de conflictos, se vinculan con la producción estatal de la desigualdad, en tanto el discurso de los derechos humanos y los principios de la especialidad de esta justicia se articulan con los discursos del retribucionismo y las demandas relativas al endurecimiento penal hacia los adolescentes y jóvenes.

Esta propuesta de construcción del problema reconoce, en primer lugar, una serie de proposiciones teóricas y analíticas desde las cuales nos posicionamos. A continuación, apuntaremos conceptos y definiciones sobre las medidas alternativas y la justicia restaurativa en el ámbito penal juvenil, y un conjunto de antecedentes socio-históricos que consideramos relevante mencionar, tanto en relación con el fenómeno a nivel global, como con transformaciones más

² Silvia Guemureman (2014, 2018, 2019) y Karen Jorolinsky (2015) han analizado de manera detallada los diversos proyectos legislativos y las tentativas de modificación del Régimen Penal de la Minoridad. Más adelante, nos ocuparemos específicamente del nuevo proyecto en discusión, presentado por el Gobierno actual en el Congreso, en marzo de 2019.

recientes en Argentina. También presentaremos una serie de elementos de la coyuntura política, que nos permiten argumentar sobre cierta aceleración de la inserción del discurso restaurativo en el ámbito penal juvenil argentino. A partir de ello, hemos formulado algunas preguntas sobre el problema y sus potenciales efectos y evolución, teniendo como preocupación central la pregunta acerca de las consecuencias que este nuevo discurso pueda tener en las prácticas concretas de administración de la justicia penal juvenil, y su vínculo con la garantía y el ejercicio de los derechos humanos.

Perspectiva teórica y propuesta analítica

Este capítulo procura hacer un aporte en el campo de los estudios sociales de los derechos y del Estado, retomando aportes de la teoría feminista (Haney, 2002; Fraser, 1991; Llobet, 2009 y 2012) y de la antropología del Estado (Das y Poole, 2008; Fonseca y Cardarello, 2005; Villalta, 2010b). Pretende abordar dos aspectos centrales del problema; por un lado, reconstruir el modo general en que se institucionalizan los medios alternativos de resolución de conflictos en el ámbito de la justicia penal juvenil (en discursos, estructuras burocráticas y prácticas cotidianas). Por otro, abordar un aspecto del problema que suele quedar inexplorado en las indagaciones sobre el funcionamiento de las políticas: nos referimos a la manera en que estas prácticas estatales, además de proveer recursos e implementar procedimientos burocráticos y aplicar institutos judiciales, son doblemente productivas.

En primer lugar, porque al construir particulares interpretaciones de derechos, necesidades y sujetos, modulan y también contribuyen a la reproducción estatal de la exclu-

sión y la desigualdad material y cultural; en segundo lugar, porque generan espacios para la ampliación de derechos de los adolescentes y jóvenes, de sus familias y de las víctimas.

Entendemos que las transformaciones de diversa sistematicidad y magnitud que se están sucediendo en la justicia penal juvenil cobran eficacia práctica en los contextos específicos en los que se implementan. Las discusiones a nivel político nacional sobre los modos de entender la conflictiva articulación de los discursos entre la seguridad pública y la protección especial de la infancia y la adolescencia, desde las cuales se definen los marcos normativos y las estructuras institucionales, son centrales en la orientación de las prácticas cotidianas. Sin embargo, en estas prácticas la concreción de tales definiciones toma formas particulares y disputadas, tanto en los debates internos de las burocracias locales, como en relación con los adolescentes, sus familias y las víctimas. Adolescentes, familias y víctimas, aun desde posiciones de subordinación, negocian el sentido y la orientación de tales prácticas. Entendidas de este modo, desde una perspectiva socio-antropológica, las transformaciones en el campo de la justicia penal juvenil que aquí abordamos no representan una evolución lineal hacia formas más respetuosas de los derechos ni una aplicación mecánica de los postulados normativos vertidos por agencias y organismos internacionales, sino que dan cuenta del modo en que las distintas burocracias estatales se construyen, transforman y reactualizan. Así pues, en esos procesos que pueden denominarse de “configuración recíproca”, distintos actores sociales, organizaciones y activistas tienen un rol central.

Nuestra perspectiva se nutre de algunos supuestos teóricos provenientes del campo de los estudios sociales sobre el Estado, que refieren a las dimensiones normativas, burocráticas e institucionales de la práctica estatal, y también a aquellos supuestos sociales y culturales. A su vez, incorpora el campo de los debates sociales sobre los derechos, en el que se analizan los procesos de institucionalización y su productividad. Desde ambas perspectivas, se considera que

la desigualdad (de las relaciones de clase, de género, de edad y de etnia), lejos de representar un fenómeno aislado, es un proceso que se desarrolla, se amplifica o disminuye, tanto en el terreno de la definición y el ejercicio de los derechos, como en el de las prácticas estatales. Por último, asume que, en líneas generales, las prácticas estatales y la efectivización de los derechos son fenómenos situados histórica y socialmente, cuyas formas están determinadas no solo por las definiciones institucionales, sino también por las interacciones que en cada contexto particular se desarrollan entre los agentes institucionales y las personas afectadas por los conflictos, los que, respectivamente, desde sus posiciones particulares, negocian tanto el acceso a espacios, como recursos materiales y simbólicos.

En este sentido, asumimos que el Estado es un ente multidimensional, cuya composición en capas y aparatos, no siempre garantiza la coherencia en su actuación. A la vez, en concordancia con este supuesto, no es teóricamente productivo suponer la institucionalización homogénea de un discurso unívoco (Haney, 1996, 2002).

En primer lugar, porque el Estado es, ante todo, intérprete, y en cada arreglo institucional específico estipula necesidades y demandas legítimas (Fraser, 1991). La dimensión interpretativa del Estado supone procesos de construcción y categorización de los sujetos, asignación de características asociadas a ellos y modos de comportamientos esperables de clase, edad y género. Este conjunto de procedimientos está configurado por cláusulas subjetivas de inclusión, tras las cuales suceden procesos de legitimación, de naturalización y de producción de exclusión y reproducción de desigualdades sociales –de clase, de edad, de género– (Llobet, 2012). Específicamente significativa, en nuestro planteo, es la edad, como ordenador burocrático en las sociedades con Estado, que hace aparecer la dimensión etaria vinculada a la idea de neutralidad (Mintz, 2008). En este sentido, el principio de especialidad en la justicia penal juvenil legitima al Estado para intervenir como garante de

derechos con una direccionalidad específica, al tiempo que invisibiliza el hecho de que sus prácticas “protectivas” son, en efecto, prácticas de poder. No solo respecto de los adolescentes, sino también de sus familias. Por otro lado, el sistema penal, y sobre todo el juvenil, es además de clasista, generizado, en tanto persigue y pena los delitos atribuidos a varones³, y tramita diferencialmente a las mujeres imputadas de haber cometido un delito (Guemureman, 2011; Medan, 2011; Medan, *et al*, 2018).⁴

En un segundo nivel, estas interpretaciones informan particulares arquitecturas de necesidades y establecen qué sujetos acceden a qué derechos, en qué términos y quiénes quedan fuera de ellos, delimitando esferas de distribución y también de reconocimiento (Fraser, 1991; Haney 2002). Sobre la base de esta arquitectura, el Estado, a través de sus políticas sociales y penales, produce distintos mensajes hacia la población que regula, mensajes que en ocasiones son contradictorios (Haney, 1996; Medan, 2014a). Esto no es entendido como una “falla” de un “sistema” idealmente homogéneo, ni como un efecto necesariamente “perverso”, sino como una característica propia de un tipo de regulación que Lynne Haney (2004) ha denominado “gobierno por contradicción”, que funciona tanto en políticas sociales como penales. Esto supone que existe una diversidad de

³ El 95,81 % de la población privada de libertad en Argentina en 2015 era masculina. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Disponible en: www.jus.gob.ar

⁴ El modo en que se gestiona el delito juvenil se encuentra informado por particulares asociaciones entre masculinidad, riesgo y delito. Otros trabajos han mostrado cómo la construcción social del riesgo en programas de prevención del delito juvenil es diferencial según el género (Medan, 2011, 2014b), y las reglas de conducta que se les imponen a los varones parecerían diferir de las que se aplican a las mujeres. La prohibición de salidas nocturnas, de consumo de alcohol y sustancias, de relacionarse con ciertos grupos de pares, de entrar en contacto con la víctima, así como la petición a los progenitores de los jóvenes que velen por el cumplimiento de estas reglas, parecen todas exigencias propias de una interpretación sobre las causas del delito masculino, que lo asocia a la exposición al riesgo en el espacio público, y a conflictos y violencia en las relaciones interpersonales (Medan *et al*, 2018).

prácticas institucionales y que los sujetos son gobernados por la ambigüedad y la contradicción, quedando atrapados en las inconsistencias propias del sistema. Ello no supone desligar al Estado de sus responsabilidades como garante de derechos. Sin embargo, sí requiere que al examinar al Estado y a sus formas de regulación les quitemos el halo de sistematicidad y accionar totalizantes que en ocasiones se les asignan. Esta pretensión vuelve opacos, tanto los discursos en disputa que coexisten y pelean por la hegemonía, como las consecuencias de su accionar. Desde esta perspectiva, y tal como otras investigaciones sobre el sistema penal han mostrado (Haney, 2010; Schuch, 2009), podemos advertir que en la justicia penal juvenil coexisten discursos que en apariencia podrían ser contradictorios, pero que operan simultáneamente: mientras procuran construir un sujeto responsable de sus acciones y autónomo en su resocialización, consideran el accionar y la configuración de su familia —en tanto menor que debe ser cuidado— el principal determinante para las decisiones penales por adoptar respecto del joven, y consecuentemente, la clave para administrar el acceso a sus derechos.

En un tercer plano del análisis, consideramos que en el seno de las múltiples y disputadas interpretaciones que le dan forma a las prácticas burocráticas y a la arquitectura de necesidades, existe un espacio de maniobra para los sujetos (Haney, 2002) en el terreno de las interacciones, asumiendo que aun en su relación con el Estado, los sujetos son “algo más de lo que la biopolítica creó” (Das, 2011).

Ahora bien, los procesos interpretativos al interior del Estado no son lineales y, mucho menos, cuando parte de lo que está en discusión es un proceso de institucionalización de derechos. Analizar desde una perspectiva socioantropológica los procesos de incorporación de estándares de derechos humanos en ámbitos institucionales, que constituyen perdurables burocracias, requiere adoptar una serie de recaudos, a fin de evitar recrear lecturas valorativas, normativas o sesgadas de procesos que son complejos

y nunca unívocos. En efecto, tal como ha sido demostrado en trabajos que se han ocupado de distintos procesos de institucionalización de nuevos derechos en el ámbito judicial (Villalta y Llobet, 2015; Villalta *et al*, 2015), es preciso, por un lado, tener en cuenta que los derechos humanos no portan un contenido universal y ahistórico, sino que adquieren significados y existencia en la práctica diaria y a partir de su imbricación con las condiciones locales derivadas de determinados contextos sociales y políticos (Fonseca y Schuch, 2009; Fonseca y Cardarello, 2005). Por otro lado, también debemos tener en cuenta que, junto a las definiciones formales y los postulados normativos, en la cotidianeidad de las instituciones existen relaciones e interacciones entre diferentes agentes y organismos, valoraciones e interpretaciones, y criterios y normas “de hecho” que, en buena medida, moldean las prácticas institucionales y dan forma a rutinas y usos. En aras de materializar los proclamados cambios que suponen las prácticas inspiradas en el enfoque de la justicia restaurativa, las medidas no privativas de la libertad y las formas alternativas de resolución de conflictos, es preciso conocer esa cotidianeidad y las rutinas que moldean el ámbito penal juvenil.

De esta manera, una fructífera vía para analizar esos procesos debería considerar indagar y conocer las maneras en que los distintos actores —judiciales y extrajudiciales— se posicionan frente a los conflictos y casos concretos en los que deben intervenir, y cómo construyen argumentos y discuten o cuestionan las modalidades adoptadas por otros actores. Ahora bien, también es necesario tener en cuenta que las pretendidas innovaciones no se producen en un vacío de sentidos (Ferreira y Schuch, 2010), sino que tienen lugar en escenarios sociopolíticos singulares constituidos por tramas de relaciones sociales y también por específicos sentidos en torno a los jóvenes, al delito, a la protección y a la autoridad del Estado.

Inscribir tales prácticas en su historicidad, resulta imprescindible para comprender que las transformaciones y/o los cambios propuestos (“renovación de la justicia”, “acercar la justicia” o “desjudicializar”) son desarrollados en escenarios que se nutren de tradiciones, rutinas y prácticas de larga data. Comprender cómo se han receptado las nociones relativas a la resolución alternativa de conflictos, implica el desafío de conocer y describir las tramas de relaciones sociales y las tradiciones institucionales preexistentes. También implica asumir que el campo de “la justicia” no actúa en solitario, sino que lo hace en interacción con otros organismos y agentes que tienen, o pueden tener, lógicas distintas y estrategias diferenciadas, lo que eventualmente podría dar lugar a disputas y tensiones.

Los aportes provenientes de estos campos de debates sobre las prácticas burocrático-institucionales, que además de atender a los aspectos materiales y distributivos del Estado enfatizan en los procesos simbólico-culturales y relacionales que estructuran el campo de intervención y orientan las acciones (definiendo las demandas legítimas y los sujetos que las enuncian) contribuyen a iluminar las dinámicas concretas de exclusión y jerarquización en su variabilidad histórica (Bourdieu, 1994; Fraser, 1991).

Por último, un aspecto relevante por considerar en el análisis es que, mientras las mutaciones en las formas del gobierno en general, y del delito juvenil en particular, así como las recomendaciones de los organismos internacionales al respecto, pueden ser leídas en clave global -por ejemplo, en relación con la incidencia del discurso de la individuación y la responsabilización- (Castel, 2004; Merklen, 2013), estas se asientan en escenarios culturales e históricos propios. Por ello, hay que evitar la “importación” directa de interpretaciones foráneas para pensar el caso local (Sozzo, 2000) y reconocer que, en cada contexto, las formas que efectivamente adquieran estos discursos serán diversas a medida que se “vernacularicen” (Merry, 2006:2009) y se implementen en escenarios singulares, marcados por

culturas institucionales y lógicas burocráticas particulares, reapropiadas por diferentes tipos de agentes que les impriman particulares sentidos.

Conceptos y definiciones

Ahora bien, es preciso clarificar a qué nos referimos con estrategias innovadoras en materia de justicia juvenil. Por un lado, se incluyen en este universo las medidas alternativas en general, entendidas como aquellas que la justicia penal impone a un joven (a quien se le ha abierto una causa penal) y que no suponen la privación de la libertad mediante su ingreso a una institución cerrada u a otro tipo de institución que suponga una prohibición de salidas. Estas medidas, en mayor o menor grado, apuntan a la desjudicialización. Tal como hemos identificado a partir de un estudio realizado para UNICEF (2018)⁵, en Argentina estas medidas son: la remisión a otros servicios apoyados por la comunidad; el principio de oportunidad fiscal; la mediación o conciliación, y la suspensión del juicio a prueba (*probation*), que es la más extendida en el país y puede incluir la realización de tareas comunitarias, la reparación del daño y el cumplimiento de reglas de conducta, a cambio de la extinción de la acción penal. El uso de estas medidas y su nivel de eficacia requiere de dispositivos que vehiculicen su implementación, cuya existencia es variada en cantidad y calidad a lo largo del país. El uso que se haga de estas medidas

⁵ El trabajo de referencia es fruto de una investigación realizada para UNICEF en 2016 y 2017 llamada “Relevamiento Nacional de Programas Alternativos a la Privación de Libertad y Medidas Alternativas al Juicio Penal en materia Penal Juvenil, y detección de buenas prácticas”. La investigación fue dirigida por Carla Villalta y Valeria Llobet, y el equipo de investigación estuvo integrado por Marina Medan, Florencia Graziano, Gabriela Magistris, Agustín Barna, Bibiana Buenaventura, Cecilia Fernández Tuñón, Soledad Gesteira, Julieta Grinberg, Julián Pérez Álvarez y Elsa Schwartzman. El informe fue publicado y está disponible en: <https://uni.cf/2Ilh8ND>.

dentro de un proceso judicial penal puede incluir elementos propios de la justicia restaurativa, complementarios al proceso penal. Pero además, existen estrategias basadas en la justicia restaurativa que funcionan como alternativas al proceso penal, es decir, que procuran aplicarse para evitar que los jóvenes entren en el sistema penal. Así, el enfoque restaurativo puede aplicarse dentro de la justicia penal de forma complementaria a los procesos de justicia retributiva, o por fuera, y en cierta medida en oposición a ella.

En cualquier caso, se propone como una tercera vía entre el retribucionismo y el modelo rehabilitador (Walgrave, 2013; Van Ness y Strong, 2015; Aertser *et al*, 2013), y aunque aquí nos centramos en el enfoque restaurativo dentro del ámbito de la justicia penal, se entiende a la justicia restaurativa como una filosofía (Marshall, 1999). Su principal diferencia con el modelo retributivo es que el delito es visto como un conflicto, como un daño al lazo social, más que como un quiebre de la ley. Por lo tanto, debe ser reparado en el seno de lo social, mediante un encuentro directo o indirecto entre las partes y, eventualmente, incluyendo también a miembros de la comunidad⁶, en donde se decide la forma de reparar el daño y las acciones futuras (Van

⁶ Respecto del asunto de la comunidad, más que tomar alguna definición, aquí preferimos seguir una perspectiva de análisis. Se trata de un término clave en la teoría social para pensar el lazo social, con amplio derrotero, y profundamente abordado por cierta sociología local que nos resulta especialmente inspiradora (De Marinis, 2011a, 2011b, 2012). Recientemente, la “comunidad” ha resurgido con fuerza trayendo nuevas implicancias, no solo globalmente (al menos en occidente), sino con particulares manifestaciones en la América Latina contemporánea. La comunidad connota una idea de pertenencia, de un nosotros distinto a otros, de esa “sensación de estar ‘más o menos juntos’ y avanzar (o retroceder) en cursos comunes de acción sobre la base de ciertos rasgos compartidos” (De Marinis, 2011b:94). A pesar de sus variadísimas asociaciones, “comunidad” arrastra indefectiblemente “buenas” resonancias, connotando una “construcción utópica orientada hacia un doble juego: condena y crítica del presente, y anticipación de los perfiles deseados de un futuro donde los “males” del presente puedan verse, de alguna manera, superados, contrarrestados o matizados” (De Marinis, 2011a:159). Apelar a la comunidad o a lo comunitario, puede referirse a una pretendida comunidad existente, o a una comunidad que es preciso cons-

Ness, 2010). De ahí su prioritaria atención a las víctimas⁷. La estrategia más utilizada es la mediación entre víctima y ofensor, pero existen también reuniones ampliadas que incluyen a otros miembros de la comunidad y a profesionales. La flexibilidad de sus mecanismos, a diferencia de los de la justicia retributiva, la hace especialmente útil para intervenir en conflictos que incluyan a jóvenes (Beloff, 2007). Ello porque la especificidad etaria de la población juvenil requiere herramientas versátiles para impartir justicia (Walgrave, 1998; Bazemore and Schiff, 2005). Mientras que en Europa y Oceanía comenzó a utilizarse en la justicia juvenil desde fines de los 80'⁸, la incorporación en nuestro país es mucho más reciente.

Antecedentes significativos a nivel global y local

El problema que aborda este capítulo se inscribe en un panorama global de paradójica confluencia entre varios fenómenos que se remontan a los años 70' del siglo XX: la propagación del discurso de derechos humanos, la crisis del modelo de bienestar –como regulador de la desigualdad social-, y el avance de un tipo de gobierno guiado por la lógica de la individuación en un contexto de securitización de la cuestión social (Castel y otros, 2013, O'Malley,

truir (y que eventualmente, por ejemplo, el Estado, puede contribuir a formar, tal como ha descrito específicamente Rose (1996) como una construcción para el gobierno).

- ⁷ Para más detalles sobre los orígenes, características y debates de la justicia restaurativa, que no podemos ampliar aquí por cuestiones de espacio, puede consultarse Medan, 2016; aquí, a su vez, puede hallarse un vasto conjunto de referencias especializadas.
- ⁸ Como hito fundacional del uso del enfoque restaurativo en justicia juvenil se reconoce la incorporación del mismo a la legislación neozelandesa en 1989, como primer abordaje de los jóvenes que ingresaran al sistema penal. También desde ese año, Bélgica aplica justicia juvenil restaurativa, pero la incorporación explícita a la ley fue en 2006 (Put, Vanfraechem, Walgrave, 2012).

2006, Rose, 1996, Garland, 2005). Estos procesos tuvieron su correlato en las formas de regular el crimen, y el modelo de bienestar penal cedió paso a la cultura del control (Garland, 2005). La justicia penal juvenil no estuvo ajena a estos fenómenos. Sin embargo, analistas especializados en justicia juvenil comparada señalan que esta no se ha deshecho totalmente de la herencia welfarista, sino que la ha modificado en función de una nueva lógica centrada en el discurso de la responsabilización, la activación y la condicionalidad. Además, se observa la complejidad de los sistemas que, a pesar de sus diferencias, coinciden en el doble cometido de punir al infractor, por una parte, mientras desarrollan estrategias basadas en la comunidad (Crawford, 1998, Rose, 1996), que procuran prevenir el delito por medio de estrategias tempranas de intervención dirigidas a poblaciones “en riesgo”, por la otra. La gestión del crimen juvenil se presenta, así, como una compleja y contradictoria amalgama de lo punitivo, lo responsabilizante, lo inclusivo, lo excluyente y lo protectorio (Dünkel, 2014; Muncie y Goldson, 2006; Hartjen, 2008; Kemshall, 2008; Haney, 1996). Habilidadadas por ese contexto general, y como parte de los límites de la justicia retributiva para la gestión del crimen juvenil, estrategias inspiradas en la justicia restaurativa comenzaron a posicionarse a fines del siglo XX, como una alternativa entre el punitivismo de débil eficacia y el modelo reintegrador deslegitimado (Walgrave, 2013; Put *et al*, 2012; Muncie, 2008). Este escenario de transformaciones fue producto también de la incidencia de organismos internacionales que proveyeron lineamientos específicos.⁹

⁹ La Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN), las Reglas de Beijing, de RIAD y de Bangkok, entre otras, han establecido que el delito juvenil debe ser prioritariamente abordado a partir de medidas alternativas al proceso penal y a la privación de libertad. Asimismo, recomiendan la utilización de procedimientos y programas de justicia restaurativa, en tanto son consideradas como medidas más respetuosas de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y más convenientes desde el punto de vista de la responsabilización, prevención y reparación del daño. La Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia (2000) motivó el desarrollo de políticas de justicia

Por otra parte, mientras la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 supuso novedades significativas para los lineamientos de la justicia penal juvenil, recién a comienzos del nuevo siglo los países que a ella adhirieron comenzaron a reformar sus legislaciones, casi cien años después de la creación de sus Estados naciones. Europa fue pionera en este proceso y también en la cuantiosa producción de estudios sobre dichas modificaciones. Desde entonces, las discusiones versan sobre si las reformas se orientan a gestar sistemas más punitivos o más alineados con los derechos humanos (véase Dünkel, 2014; Zimring, Langer, Tanenhaus, 2015). Predomina como resultado un escenario muy heterogéneo en el cual se despliegan una multiplicidad de estrategias alternativas a la privación de libertad, algunas de las cuales incluyen el expreso uso de la justicia restaurativa. Estos análisis comparativos, que incluso exceden el contexto europeo e incluyen muy excepcionalmente una mirada sobre América Latina (Langer y Beloff, 2015), nos permiten poner en perspectiva nuestro problema y advertir que, aun con contextos sociales y culturales muy distintos, hay debates compartidos.

En relación con la producción de conocimiento, la justicia restaurativa enfocada en los jóvenes se ha conformado como un campo de investigación y de la academia, al menos desde 1997, año en que se realizó la primera

restaurativa; en 2001 la Unión Europea declaró que los Estados Miembro deben promover la mediación en casos criminales; en 2002, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó a los Estados Miembro a hacer uso de programas de justicia restaurativa en materia penal; en 2005, la declaración del Decimoprimer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Trato de Delincuentes instó a los Estados Miembro a reconocer la importancia de desarrollar aún mayor cantidad de políticas de justicia restaurativa, que incluyan alternativas a los procesos judiciales (Declaración de Bangkok). Asimismo, también fundamentan su conveniencia la Declaración de Costa Rica sobre la Justicia Restaurativa en América Latina de 2005, el Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito de 2006 y la Declaración de Lima de 2009 del Primer Congreso de Justicia Juvenil Restaurativa.

“Conferencia de justicia restaurativa para jóvenes, potencialidades, riesgos y problemas de investigación”, organizada por la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica (Walgrave, 1998). El avance de la justicia restaurativa en Europa ha sido tan significativo en los últimos quince años, que hay estrategias documentadas y respectivas incorporaciones en las legislaciones de más de treinta y seis países europeos (Dünkel y otros, 2015). Los trabajos son, mayoritariamente, descripciones de las experiencias y consideraciones sobre su replicabilidad.

Mientras que en Europa la producción es vastísima, en nuestro contexto regional y local es significativamente más escasa, en consonancia también con las experiencias desarrolladas. La aún incipiente instalación del enfoque en la región es explicada por los desarrollos de los movimientos de derechos humanos y de víctimas (en el marco de las transiciones a la democracia), por las preocupaciones en torno a la inequidad social y las violencias, y por la desconfianza en los sistemas de justicia, los que, de a poco, y por recomendaciones de organismos internacionales, han empezado a reformularse y a considerar la incorporación de estrategias restaurativas (Bolivar, *et al*, 2012). La victimología, como movimiento, parece menos desarrollada que en Europa. Las pocas experiencias latinoamericanas, y las escasísimas enfocadas en jóvenes, están raramente documentadas y aún menos analizadas. Sin embargo, hay algunos antecedentes valiosos para nuestro estudio realizados en el Brasil, como los de Daniel Achutti (Achutti y Pallamolla, 2017) y, especialmente, los de Patrice Schuch. Estos trascienden las meras descripciones de las experiencias y avanzan en el análisis como dispositivos de regulación social y despliegue de formas renovadas de gobierno (Schuch, 2008, 2012).

Transformaciones en el contexto local

A partir de la emergencia de las discusiones que habilitó el enfoque restaurativo, la justicia tradicional se ha ido transformando, y desde la antropología jurídica (Poole, 2006; Merry, 2007; Sierra y Chenaut, 2002; Schuch, 2008, entre otros) se ha analizado que, durante las últimas décadas, ha habido un desplazamiento en las formas de administración judicial hacia modalidades basadas en la costumbre, los valores de la comunidad y las formas alternativas de resolución de conflictos. Ello porque el sentido y el valor del derecho penal, así como la propia autoridad del Estado para aplicarlo, han sido puestos en cuestión; inclusive por la propia institución judicial. A partir de esta (auto) acusación, e intentando revitalizar su legitimidad, surgen procesos de administración de justicia que procuran revincular la justicia penal con la democracia. Desincentivando el elitismo de la justicia penal y el carácter críptico de su lenguaje y decisiones (Sarrabayrouse Oliveira, 1998, 2004), en un ámbito tradicionalmente refractario a la discusión abierta y partidario o acostumbrado a sustraer y despojar a las personas del contenido y significado de sus conflictos, surgen prácticas que animan a reunir en ámbitos comunes, cara a cara, a las diferentes personas afectadas por un conflicto. Así, se propicia el diálogo entre víctimas, victimarios y demás miembros de la comunidad y se motiva la participación de las personas en la solución de sus conflictos.

Para dar cuenta de algunas de las transformaciones que en este sentido ha experimentado nuestro país, hay que partir por señalar que en la Argentina uno de los hitos más significativos ocurridos en los últimos años en relación con la justicia penal juvenil fue la sanción de la ley 26.061 (2005), que vino a saldar el prolongado debate sobre las atribuciones judiciales tendientes a la protección de los derechos de los niños y/o a su castigo. Con esta ley, Argentina alineó parte de su normativa a la Convención sobre los Derechos

del Niño¹⁰. No obstante, esta adecuación a un enfoque de derechos humanos, aún está vigente un régimen penal de la minoridad que no se alinea a los estándares internacionales a los que el país adhiere (no es especializado, ni posee garantías sustanciales, ni procesales; no considera la privación de libertad como último recurso, ni prevé medidas alternativas al proceso penal). En efecto, la normativa de fondo continúa siendo el decreto-ley 22.278 de 1980, claro exponente del denominado “derecho de menores” (Beloff, 2004) y, como tal, objeto de diferentes críticas en la medida en que habilita una práctica judicial reñida con los principios de los derechos humanos, tal como han analizado en profundidad y de manera pionera Silvia Guemureman y Alcira Daroqui.¹¹

El carácter federal del país ha permitido, no obstante, que las legislaciones provinciales hayan podido adecuar sus sistemas morigerando, en parte, los aspectos más “tutelares” o más violatorios del debido proceso que encierra aquella norma. Esa producción ha tenido un éxito dispar y una recepción variable; no obstante, diferentes jurisdicciones de nuestro país han modificado –y en buena medida, sustancialmente– la justicia destinada a los menores de edad. Han generado distintas innovaciones que alteraron las dinámicas de intervención de las diferentes burocracias (judiciales, administrativas, del ministerio público) a partir

¹⁰ Dicha norma derogó la ley de Patronato, por la cual la justicia intervenía indistintamente en causas penales o asistenciales seguidas a menores de edad, y los jueces de menores tenían la facultad de “tutelar” hasta la mayoría de edad a los niños, niñas y jóvenes que se encontraran —según la evaluación de los funcionarios— en una situación de peligro moral y/o material.

¹¹ Estas investigadoras han analizado de manera articulada las características de la legislación y de la intervención jurídica destinada a los adolescentes y jóvenes acusados de cometer alguna infracción (Daroqui y Guemureman, 1999; Guemureman y Daroqui, 2001). Silvia Guemureman ha sido pionera en el análisis del funcionamiento del sistema judicial destinado a los “menores”. Fue creadora del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes que resultó el semillero de investigaciones imprescindibles para conocer cómo funciona la justicia de menores en el contexto local (Guemureman 1995, 2005, 2011, 2014, 2015; Jorolinsky, 2010, 2015; López, 2010; Graziano, 2017, entre otros trabajos).

de la incorporación de nuevos procedimientos y figuras legales, que han incidido de diversas maneras en las formas típicas de acción y relación de este peculiar campo institucional. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires que, en 2007, luego de un conflictivo proceso, sancionó la ley 13.298 (de promoción y protección integral de los derechos de los niños) y la ley 13.634 (principios generales del fuero de familia y fuero penal del niño) consideradas normativas de avanzada en relación con lo disponible en la materia en el país.¹²

Además, independientemente de la existencia de normativas especializadas en las diferentes jurisdicciones, el ímpetu de experiencias concretas en otros ámbitos (geográficos, pero también judiciales, como ciertos procedimientos normados en la justicia de adultos) y los lineamientos internacionales, antes mencionados, han provocado el fortalecimiento del activismo judicial, que desde diferentes dependencias y con variadas articulaciones ha hecho un uso creativo y novedoso de los recursos disponibles para procurar formas más desjudicializantes y menos punitivas en la justicia penal juvenil. De este modo, en los específicos contextos en los que se han implementado estrategias novedosas se han construido nuevos modos de comprender la naturaleza de los conflictos, que, si bien poseen efectos ambiguos y contradictorios, han impactado en las lógicas tradicionales de intervención (UNICEF, 2018; Medan, 2016; Fernández Tuñón, Medan, Graziano, 2017).

Vale mencionar que el impulso dado a estas estrategias, no solo obedece a la intención de atender a los parámetros de derechos humanos, sino también al hecho de que la conflictividad social, específicamente la que incluye al delito juvenil (como diferentes estudios han demostrado),

¹² El largo proceso de reforma y la creación del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (FRPJ) en la provincia de Buenos Aires puede consultarse en López (2010).

no se resuelve con los modos típicos de administración judicial de conflictos que predominan en nuestra sociedad (justicia retributiva).

La aceleración de la JR en nuestro contexto

Si bien las primeras experiencias en materia de mediación penal juvenil en Argentina pueden remontarse a 2001 y 2002 en Córdoba y Neuquén, respectivamente, fue a partir de la segunda década de este siglo que el término “justicia restaurativa” comenzó a aparecer en el ámbito penal juvenil y en los nombres de programas específicos, no obstante lo cual, la forma de nombrar estas estrategias novedosas se refería más bien a la mediación penal juvenil. A tal metodología de trabajo se referían, por ejemplo, tanto la pionera experiencia de la Defensoría de Lomas de Zamora (2011) y del Centro de articulación y orientación en resolución alternativa de conflictos de La Matanza (2010), ambas en departamentos judiciales del Gran Buenos Aires. La referencia explícita a la Justicia Restaurativa (JR) llegó en 2013 y 2014 a otras localidades de Buenos Aires (San Martín y San Isidro) cuando se pusieron en marcha los programas homónimos encarados por el poder ejecutivo local en convenio con distintos actores judiciales y con asesoramiento europeo. Desde entonces, se han sucedido, especialmente en la ciudad de Buenos Aires, jornadas disciplinares, programas de capacitación, conferencias y publicaciones que, como parte de discusiones más amplias sobre la justicia juvenil, o efectivamente especializadas en el enfoque restaurativo, se han ocupado de reunir a expertos, tales como decisores locales y operadores del sistema judicial y, en menor medida, del poder ejecutivo.

La propagación del enfoque restaurativo y la creciente cantidad de instancias en las que el tema se constituyó en objeto central de debate, ha tenido lugar en paralelo con la

visibilización de una gran cantidad de experiencias novedosas –articuladas, sistematizadas e institucionalizadas en mayor o menor medida-, las que, de hecho, tenían lugar en las burocracias judiciales, aun sin llamarse restaurativas, pero sosteniendo –sin haberlo advertido- muchos de los principios de este enfoque.

Esta visibilización, al menos para nosotras –porque es posible que muchas de estas instancias todavía permanezcan en las sombras para quienes no están en relación con el ámbito penal juvenil-, fue posible gracias a la investigación desarrollada por UNICEF en 2016 sobre la existencia y el uso de medidas alternativas en la justicia penal juvenil. En dicha investigación las alusiones a procedimientos restaurativos, si bien no fueron mayoritarias, mostraron una presencia más significativa de la prevista. En efecto, de este análisis surgió que de treinta localidades relevadas en el país, veinticuatro señalaron que contaban con algún mecanismo de aplicación de medidas alternativas. Mientras que en la mayoría de los casos las medidas eran encuadradas por el uso de institutos jurídicos disponibles, muchos operadores inscribieron su uso en una orientación restaurativa de la administración de justicia penal juvenil. Más allá de la denominación de estrategias restaurativas, se halló que, a pesar de la extensión del uso de estas medidas, prevalece la disparidad y heterogeneidad en el grado de formalización de su aplicación (inclusive dentro de una misma jurisdicción). Al mismo tiempo, si bien se han advertido resistencias a su utilización, gozan de un considerable nivel de aprobación, aunque prácticamente solo se acepten en delitos de menor cuantía. La investigación halló, además, que la sostenibilidad de las medidas alternativas varía según existan o no dispositivos más o menos específicos que las desarrollen, y que únicamente en tres localidades de las relevadas existían dispositivos especializados con el objetivo de efectivizarlas en el proceso penal del fuero juvenil (se concentran

en el Gran Buenos Aires y en Córdoba)¹³. Uno de los resultados que más nos interesa destacar aquí de ese informe es que, aun cuando la mayoría de las medidas alternativas no están previstas en la normativa, en la práctica se aplican, ya como formas adaptadas de las regulaciones existentes para adultos, ya como aplicación de orientaciones de los instrumentos del derecho internacional en la materia. Así, la perspectiva comparada demuestra que la previsión legal es importante, sin dudas, pero que hay otras condiciones y variables que tienen más incidencia, a saber: las capacidades institucionales y las condiciones materiales de la administración de justicia y del sistema penal juvenil en general; la capacitación específica del personal; la calidad de la relación que el poder judicial y el ministerio público entablan o no con el sistema de protección integral de derechos (sea esta conflictiva, de alianza y cooperación, de vigilancia y control, de jerarquía, etc.), y la capacidad de innovación que a partir de las alianzas y vinculaciones interinstitucionales distintos actores posean y potencien.

Ahora bien, mientras en el ámbito penal juvenil, y especialmente en los espacios de discusión judiciales el discurso restaurativo parecía estar ganando hegemonía en las formas de gestionar el delito juvenil, en diciembre de 2016 ocurrió un caso de mucha resonancia mediática con la participación -supuesta- de un adolescente no punible, en un tiroteo por el que fue herido otro adolescente, Brian Aguinaco, quien murió días después. Como habitualmente pasa en estos casos, el hecho orientó el debate público -arena adonde no nos consta que los vientos de la justicia restaurativa hubiesen llegado- hacia la necesidad de endurecer las penas a los adolescentes.

¹³ Neuquén supo ser pionera en 2002 en materia de mediación penal juvenil, pero recientemente el programa perdió la especialidad y se dedica a la mediación de adultos, aunque recibe causas juveniles. Para más detalle sobre estas experiencias, cfr. Fernández Tuñón, Medan y Graziano (2017) y Medan (2016).

Tomando el impulso de este caso, en enero de 2017, se retomó la necesidad de crear un sistema de responsabilidad penal juvenil de la democracia y se reavivaron los debates en torno a la baja de la edad de imputabilidad penal. Desde el Ministerio de Justicia de la Nación se creó una comisión de trabajo para la gestación de un nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil y una comisión redactora de un nuevo régimen, coordinado por la Subsecretaría de Política Criminal de dicho ministerio. Fruto del trabajo de esta comisión se resolvió organizar, en febrero y marzo del mismo año, ocho reuniones de discusión, a las que fueron convocados expertos/as, gestores/as, académicos/as y activistas a debatir diferentes aspectos de un nuevo régimen. Una de las reuniones se dedicó especialmente a los enfoques alternativos y se la llamó: “Medidas alternativas a la privación de libertad, medidas alternativas al proceso y medidas restaurativas como posibles sanciones”. Las crónicas de aquellos días señalaban que, entre todos los actores participantes, había acuerdo general en la pertinencia de avanzar en un sistema que contemplara el enfoque restaurativo de manera significativa. La última reunión trató sobre la edad mínima de punibilidad e imputabilidad, y el acuerdo mayoritario versó alrededor de no bajar la edad mínima vigente.

Sin pretender hacer un seguimiento de las tareas de esta Comisión, lo que nos interesa señalar es que, de diversas instancias de debate y discusión, se presentó en septiembre de 2018 un Protocolo Nacional en Mediación Penal Juvenil Restaurativa y acuerdos restaurativos. En las reuniones que se hicieron entonces para la presentación del Protocolo, tanto sus redactores como los expositores y participantes del evento (en su mayoría agentes del poder judicial) señalaron que la importancia central de este instrumento estaba dada por el marco normativo nacional, hasta entonces inexistente y para algunos indispensable en la adopción de medidas alternativas. Mientras algunas voces en aquella misma reunión señalaban que ya había otros

instrumentos legales de los cuales hacer uso para aplicar métodos alternativos (desde la Convención sobre los Derechos del Niño, hasta las normativas de adultos), el consenso general fue que el Protocolo venía a saldar un obstáculo persistente para la adopción de medidas alternativas, dado por la falta de reglamentación o al menos de orientación para la acción.

Algunas preguntas sobre la evolución de este proceso

Dados los elementos que someramente hemos señalado nos interesa preguntarnos, como vía para futuras indagaciones más exhaustivas, por un lado, qué razones habrán abonado para que, en este momento, el discurso que trae la justicia restaurativa resulte atractivo para las gestiones judiciales y administrativas locales en materia penal juvenil. Se nos ocurre asumir que las recomendaciones internacionales y los modelos de gestión pueden estar teniendo resonancia en el contexto local, como parte de un avance general del discurso de los derechos humanos. Por otro lado, y más específicamente, los modos contemporáneos de gobierno, orientados por una lógica individualizante y responsabilizante pueden hallar en algunos de los supuestos de la justicia restaurativa un terreno fértil, dado que uno de los tres principios claves de la justicia restaurativa es el de la responsabilización individual. Al respecto, la lógica de la activación individual para el acceso a derechos que impregna implícita o explícitamente muchas de las políticas públicas, encontraría en la justicia restaurativa una adecuada interlocución. Y finalmente, la apelación al protagonismo de la comunidad -término difuso si los hay, y por eso mismo, efectivo en connotaciones diversas- que propone la justicia restaurativa, también encuentra eco en las formas contemporáneas de gobierno que plantean una retracción de lo social (Rose, 1996).

En este sentido, los principios de la justicia restaurativa encuentran múltiples conexiones con un cierto clima de época que procura un modo de regulación social en cierto modo autoadministrado, centrado en la asunción de responsabilidades individuales para la gestión de los riesgos y conflictos.

Por otra parte, y en relación específica con las formas de gestionar la participación de jóvenes en el delito, los resultados de la justicia retributiva han demostrado ser tan inconducentes en todas las latitudes para lograr disminuir el crimen, que cualquier otro discurso parece tener, en principio, un caudal importante de seguidores, o al menos, de interesados dispuestos a ensayarlo. Porque además de sintonizar con ciertas perspectivas liberales, y si se quiere relativas a minimizar el gobierno de lo social, el discurso restaurativo también puede ser leído, y utilizado, como un instrumento para la ampliación de derechos humanos. En relación con la justicia penal juvenil, por ejemplo, el hecho de que parte de la filosofía restaurativa prefiera no catalogar a las partes implicadas en el conflicto como infractor y víctima, permite abordar situaciones propias del ámbito penal juvenil, aligerando procesos de estigmatización y etiquetamiento, asumiendo que los casos que configuran las causas penales muchas veces surgen de conflictos interpersonales, donde las figuras de víctimas y victimarios están claramente desdibujadas.

Así planteados, algunos de los postulados de la justicia restaurativa son muy estimulantes para la ideación de un sistema de justicia penal juvenil más respetuoso de los derechos de los adolescentes. Sin embargo, como marcan algunos teóricos, es preciso ver en cada caso cómo estos discursos toman forma en contextos concretos, qué usos se les da, qué efectos prácticos conlleva la expansión de este discurso y, en última instancia, qué tensiones vehiculiza esta prescripción de lo restaurativo en un contexto neoconservador.

Para la comprensión de cómo se está configurando el problema en nuestro contexto, describimos, a continuación, una escena paradójica. A fines de 2018, en una sala del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, un grupo de funcionarios, expertos y trabajadores están presentando el Protocolo antes mencionado, discutiendo sobre las experiencias en mediación penal juvenil existentes, considerando los límites y las posibilidades de tal instrumento, intentando legitimar un posicionamiento político y de gestión de políticas públicas orientado a utilizar la justicia restaurativa en el ámbito penal juvenil como una respuesta, no solo más eficaz para gestionar el delito juvenil, sino más respetuosa de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, a los que el país suscribe. Al mismo tiempo, se difunde en los medios de comunicación masivos que la ministra de Seguridad del mismo gobierno, perteneciente al partido político gobernante, está afirmando públicamente que es entendible que los individuos este-mos armados para garantizar nuestra propia seguridad. Y a continuación, agrega, que el país bajó su índice de homicidios por haber cambiado “la lógica que había antes, que priorizaba los derechos de los delincuentes por sobre el de las víctimas”.¹⁴ El contexto de este testimonio es el suceso conocido como “caso Chocobar”, en el que el policía Chocobar asesinó a un presunto ladrón que escapaba sin ofrecer ninguna amenaza para el oficial. El accionar de Chocobar fue defendido por la ministra de Seguridad y reconocido por el presidente de la Nación, quien lo invitó a la casa de gobierno y calificó como un héroe. La afirmación de la ministra fue enunciada *a posteriori* de que la propia Corte Suprema de Justicia hubiera ratificado el procesamiento del oficial, con la calificación legal de “homicidio agravado por uso de arma de fuego en exceso en el cumplimiento de un deber”. Independientemente de que los datos de violencia

¹⁴ Patricia Bullrich: “El que quiera estar armado, que ande armado”. (2 de noviembre de 2018).La Nación. Disponible en: <http://bit.ly/31VuqrO>.

institucional (específicamente los de personas muertas en casos de violencia con participación de las fuerzas de seguridad) se han mantenido casi estables en los últimos 10 años¹⁵, el especialista en materia de seguridad, Marcelo Saín (2015), sí señala como una marca del gobierno de Cambiemos la habilitación, desde las estructuras gubernamentales, del uso abusivo de la fuerza, y la adhesión, en general, a un discurso de “mano dura”, así como un posicionamiento de defensa del accionar -cualquiera sea su desenlace- de las fuerzas de seguridad.¹⁶

El último momento que nos interesa revisar en esta reconstrucción sobre la situación actual en Argentina, en el dispar contexto donde se está instalando el discurso restaurativo, se remonta a los primeros meses de 2019, cuando el gobierno anunció una serie de medidas que podrían relacionarse, no solo con un posicionamiento en materia de gestión de la seguridad y de la conflictividad social, sino con la campaña electoral, en vistas de las elecciones presidenciales de octubre de 2019. La secuencia, que asumimos como tal, comienza con el anuncio, por parte del gobierno, de la adquisición de armas electrónicas no letales -las pistolas Taser-. Se las presentó oficialmente como un modo de “mejorar la vida de la gente”¹⁷, en alusión a su preferencia frente al uso de armas letales. En este escenario, interpre-

15 CELS (2019). Letalidad, Policial, Estadísticas. Disponible en: <http://bit.ly/30FnZrK>.

16 Solo para mencionar algunas de las manifestaciones más relevantes, pueden señalarse los casos de la persecución seguida de muerte de Santiago Maldonado y el homicidio de Rafael Nahuel a manos de la Gendarmería. Y las declaraciones del entonces precandidato a senador por la Provincia de Buenos Aires, quien, en el listado de logros de la gestión de Cambiemos señaló: “Tiene un metro más de asfalto, una sala más, un pibe más que está preso”. Bullrich celebró que “haya un pibe más preso” todos los días. (8 de agosto de 2017). Página 12. Disponible en: <http://bit.ly/2IznvgH>.

17 El Gobierno anunció la compra de pistolas Taser: “Está probado que es muy eficaz para no tener que usar armas de fuego” (4 de enero de 2019). Infobae- Disponible en: <http://bit.ly/2pDg9lq>. Patricia Bullrich defendió el uso de las pistolas Taser: “Es mucho mejor que usar un arma letal” (7 de mayo de 2019). Clarín. Disponible en: <http://bit.ly/2OcxXOG>.

tamos este anuncio como parte de un mensaje destinado a mostrar inversión económica y prioridad de gestión en materia de seguridad pública y control social. Durante ese mismo mes, enero de 2019, desde la Dirección Nacional de Migraciones se anunció la creación de un fuero específico para los extranjeros que cometan delitos y la preparación de una serie de medidas destinadas a gestionar su situación. En este contexto de posicionamientos, anuncios y medidas concretas tendientes a colocar la seguridad pública en los puestos más altos de la agenda política, el presidente anunció el 1o de marzo de 2019, como parte de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el envío al Parlamento desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación de un proyecto de ley sobre el “Sistema de responsabilidad penal juvenil”.

Sin desconocer que ha habido desde la restauración democrática cuantiosas intenciones de reformar la ley vigente, proponemos, de manera preliminar, colocar esta iniciativa legal en la trama socio-política referida anteriormente, vinculada con un aumento del punitivismo en la Argentina y una marcada intención de gestionar la cuestión social con políticas de seguridad.

Ahora bien, específicamente en relación con la inserción del discurso restaurativo en nuestro país, y sin la intención de ofrecer aquí un análisis minucioso de esta propuesta normativa, creemos que lo central del proyecto está configurado por: bajar la edad mínima de imputabilidad y punibilidad de las personas a los 15 años¹⁸ -es decir, un año menos que en el régimen actual-; quitar los topes máximos que existían a las penas impuestas a los adolescentes de 16 y 17 años, alineando el sistema juvenil con el de los adultos, y por último, incorporar el enfoque de la justicia restaurativa

¹⁸ La propuesta de bajar la edad mínima de imputabilidad y punibilidad supone ir en contra de la posición mayoritaria a la que se había llegado en aquellas reuniones organizadas en febrero y marzo de 2017, por el mismo organismo redactor del Proyecto.

mediante instrumentos orientados a extinguir la acción y sanción penal, como la remisión, el cumplimiento de acuerdos celebrados en el marco de una mediación, conciliación o acuerdos restaurativos.

Luego de su ingreso al Parlamento, las comisiones encargadas de su tratamiento organizaron una serie de audiencias públicas a las que se convocó a agentes judiciales, expertos y activistas. La primera de esas reuniones se realizó a fines de marzo de 2019 y se destinó a la presentación del Proyecto de ley; la segunda, que tuvo lugar el 9 de abril de 2019, se dedicó a la inserción de la justicia restaurativa como enfoque prioritario propuesto por el nuevo proyecto.¹⁹

De alguna manera, las inquietudes previas que desde ciertas interpretaciones se venían sosteniendo sobre las posibilidades de que los usos de la justicia restaurativa se institucionalizaran como parte de un sistema más punitivo para con los adolescentes (Medan, 2018), parecen confirmadas en una preliminar lectura del proyecto.

A su vez, al poner el foco en el modo en que se proponen reglamentar los usos de las medidas alternativas y los acuerdos restaurativos en el proyecto, estos no se limitan únicamente a un cierto grupo de delitos (los leves), sino que su utilización se condiciona, en la mayoría de los casos, al consentimiento de la víctima. Ello sin que el mismo proyecto asuma y proponga acciones, dada la falta de adecuación cultural y de aceptación general —por fuera del sistema de justicia— que perciben los actores judiciales respecto del uso de este enfoque, tal como señaló el informe de UNICEF (2018), que específicamente resaltó este aspecto como un obstáculo para la extensión en el uso de las medidas. Tal como aparece colocada la participación de la víctima

¹⁹ Las lecturas que se proponen más abajo sobre algunos aspectos del nuevo proyecto se informan, empíricamente, con las transcripciones de dichas audiencias, así como con conversaciones informales que mantuvimos con agentes judiciales con posterioridad a dichas audiencias.

en el proceso, esta podría acarrear no solo la negativa a la aplicación de estas medidas, sino la utilización de unas más gravosas.

En términos generales, según opiniones de operadores judiciales y expertos, la propuesta supone tal regulación para el uso de las medidas alternativas al proceso, que las utilizations más laxas que actualmente se ponen en marcha de acuerdo con otras normativas vigentes podrían verse restringidas. Sin bien el vacío legal previo constituía un obstáculo para algunos actores, para otros, este avance de regulación podría ir en contra –paradójicamente– de su uso. Por ejemplo, no podrían aplicarse medidas alternativas o acuerdos restaurativos en delitos graves como homicidios. Asimismo, algunos operadores judiciales se mostraron decepcionados por el modo en que se había insertado el enfoque restaurativo, aludiendo a que el proyecto, no solo no demostraba la cabal comprensión de sus presupuestos y operacionalizaciones, sino que tampoco mantenía el espíritu del Protocolo de actuación presentado algunos meses antes por la misma agencia de gobierno.

Ahora bien, a pesar de este traslado poco fiel –según algunos actores– al proyecto de ley, podría pensarse que, en términos generales, tanto el Protocolo como la nueva ley (de ser sancionada) podrían saldar uno de los obstáculos importantes que le impiden a la justicia restaurativa y a las formas alternativas de resolución de conflictos crecer, como lo es la falta de un marco normativo general.

Sin embargo, además de los aspectos problemáticos que preliminarmente se advierten por el exceso de regulación y por el rol de la víctima, notamos que quedan intactas otras condiciones que obstaculizan el uso y éxito de estas medidas. Por un lado, el proyecto poco se explaya sobre la necesidad de disponer recursos infraestructurales y de formación, para fortalecer las capacidades de las políticas estatales existentes, tanto para implementar medidas alternativas y encuadradas en la justicia restaurativa, como para las que ofician de soporte social a las poblaciones de

jóvenes y sus familias captados por el sistema penal. Por otro lado, el enfoque restaurativo –en sintonía con el discurso del gobierno imperante– requiere mucho esfuerzo del sujeto y su entorno (destaca la activación y responsabilización individual como modo de resolver los problemas, otrora entendidos como sociales, al tiempo que los psicología). Así, en un contexto de escasos recursos materiales e institucionales para apoyar los procesos de reintegración social de los jóvenes en conflicto con la ley penal y de sus familias, el despliegue de medidas alternativas en la justicia juvenil interpela a jóvenes y familiares a que se movilicen material y subjetivamente en la resolución de los problemas que los llevaron al conflicto con la ley, promoviendo una consideración individual, tanto de las causas como de las soluciones del delito juvenil. Esos procesos de interpelación que tienden a la responsabilización individual del conflicto, no suponen, no obstante, un distanciamiento o corrimiento del Estado en su tarea de incrementar el control social. Al contrario, las acciones o inacciones de los jóvenes y/o sus familias, son agudamente escrutadas por los agentes judiciales y administrativos del ámbito penal juvenil, quienes suelen promover una minorización de las familias más vulnerables y privilegiar una interpretación moral sobre las causas y soluciones de los conflictos de los jóvenes con la ley (Vianna, 2010; Lugones, 2012). Este proceso conlleva a que los sujetos provenientes de los entornos menos fortalecidos sean los menos elegibles para recibir medidas alternativas en la justicia juvenil, conduciendo a una segunda selectividad del sistema penal que ofrece las opciones menos gravosas a los jóvenes con mayores recursos (véase Medan, Villalta, Llobet en este mismo volumen).

En suma, nos interesa colocar estas preocupaciones –académicas y políticas– alrededor de la inserción de la justicia restaurativa en el contexto argentino actual y formular hipótesis para explorar, en un futuro inmediato, el hecho de que, así como la justicia restaurativa puede ofrecer

valiosas herramientas para la ampliación de los derechos humanos, también, en simultáneo, puede constituirse en un eficaz vehículo para reproducir múltiples desigualdades.

En primer lugar, porque habida cuenta del despliegue que hemos analizado, no parece que la forma en la que está poniéndose en práctica este discurso esté trabajando sobre la necesaria armonización social, especialmente en la medida en que las discusiones políticas y públicas siguen sin encarar ni fomentar acciones en contra de la violencia institucional, fenómeno que inclusive legitiman; tampoco se orientan a disminuir la selectividad del sistema penal en materia de clase y género, que se traduce en una persecución de jóvenes varones de los sectores populares. En segundo lugar, la desigualdad se amplificaría en relación a un asunto ya mencionado y documentado: el de restringir el uso de la justicia restaurativa únicamente en los casos de jóvenes con mayor andamiaje familiar, que dejaría a los jóvenes más vulnerables a merced de los procesos penales más duros. Al mismo tiempo, las familias más vulnerables tendrían menos protección y serían las más castigadas. Así, mientras la implementación del enfoque restaurativo no asuma acabadamente la incidencia que la violencia y los conflictos interpersonales y barriales (y su relación con las desigualdades de género, edad y etnia) tienen en la mayoría de los casos que resultan en causas seguidas a adolescentes, su aplicación solo quedará acotada a casos “de manual”, donde se requiera una mediación típica entre dos partes que voluntariamente se presten a la resolución de ese conflicto puntual.

Reflexiones finales

A pesar de las transformaciones y reformas, parciales y fragmentarias para adecuar la justicia juvenil a estándares de derechos humanos, el avance de un discurso punitivo

en materia de seguridad y justicia penal en nuestro país -como se evidencia en el proyecto oficial de ley presentado en 2019- ubica el problema de la justicia juvenil en un escenario paradójico y obliga a pensar las posibilidades de su reposicionamiento.

Habiendo consenso sobre la necesidad de una transformación normativa, encabezada por una nueva ley de fondo, y existiendo acuerdo sobre el hecho de que es preciso incluir enfoques innovadores como los que propone la justicia restaurativa, hay una gran divergencia sobre la dirección que esa transformación debería tomar. Para expresarlo en pocas palabras, el debate consiste en la opción entre un sistema “más duro” o “más blando”, en un escenario en el que se revitaliza la criminalización de la cuestión social.

En este estado de situación, consideramos que seguir el devenir de la aplicación de la justicia restaurativa es importante. Ello debido a que sus presupuestos, paradójicamente, resultan ser fructíferos para las dos tendencias contrapuestas en el debate sobre la forma que debe adoptar la justicia penal juvenil en la Argentina. Quienes se oponen a la baja de la edad en la responsabilidad y punibilidad penal encuentran en los fundamentos de estas medidas alternativas explicaciones del delito juvenil basadas en la debilidad de los lazos sociales y en la necesidad de reforzarlos, de manera de relocalizar la gestión del delito juvenil en el marco de la protección integral de derechos de la infancia y la adolescencia.

Sin embargo, quienes demandan la baja de la edad punible rescatan de los enfoques alternativos la apelación a la activación del individuo y a su responsabilización en la gestión de los conflictos, lo cual les permite inscribir el delito juvenil y su desistimiento en un fenómeno voluntario, cimentado en decisiones individuales y racionales.

Como señalamos al comienzo del capítulo, partimos del supuesto formulado por la teoría feminista y los análisis antropológicos del Estado, respecto de que los cambios en las formas de regulación estatal y los procesos de

institucionalización de derechos solo adquieren existencia y significados en contextos socio-históricos y políticos específicos, y que, lejos de poseer un sentido predeterminado, tienen efectos imprevistos, producto de las resignificaciones y apropiaciones diversas de las que son objeto las condiciones materiales y las redes de relaciones sociales y de poder en las que dichas transformaciones se despliegan.

En este sentido, el seguimiento del devenir de la justicia restaurativa nos permitirá examinar la adecuación del lenguaje de los derechos a las prácticas situadas y a sus efectos concretos en torno a los sentidos de justicia en materia penal juvenil, a las formas de articulación con la justicia social, a la interpretación de las necesidades y derechos de las partes, y de los y las jóvenes en particular, a la incidencia del reconocimiento del otro como un otro legítimo (aspecto central en el enfoque restaurativo), reconocimiento no solo de los jóvenes hacia la víctimas, sino también de la sociedad hacia los jóvenes acusados, con el fin de apaciguar los deseos de venganza y las exigencias de mayor punitividad.

¿Quién y cómo cuida a los niños y las niñas?

Disputas sobre la instalación del acogimiento familiar como política pública en la Argentina

CARLA VILLALTA, SOLEDAD ROJAS NOVOA Y SOLEDAD GESTEIRA

Introducción

El cuidado de los niños, niñas y adolescentes que son separados de su medio familiar históricamente ha dado origen a numerosos y extensos debates. Cuáles son las ventajas y desventajas de las diferentes modalidades de cuidado, cómo instrumentarlas, cuáles son sus plazos apropiados, quiénes deben ser los agentes que lo ejerzan, han sido –entre otros– interrogantes recurrentes en el circuito de instituciones destinadas a la protección de la infancia. Actualmente, las principales modalidades de cuidado institucional que se utilizan en el caso de niños, niñas y adolescentes que carecen de responsables o bien que son objeto de una “medida excepcional de protección de derechos” que implica la separación de su medio familiar, son o pueden ser: la inclusión en su familia ampliada o entorno comunitario, su derivación a un programa de acogimiento familiar o bien la incorporación del niño o niña en un dispositivo residencial que debería ser excepcional y por el más breve tiempo posible. Si bien la “institucionalización” –esto es la incorporación de niños, niñas y adolescentes en dispositivos de tipo residencial– fue y sigue siendo la forma principal de

cuidado en estos casos,¹ es posible constatar que ella coexistió tempranamente con otras modalidades que, con el fin de emular a la organización familiar o bien de descomprimir los establecimientos que los albergaban, se basaron –de una forma u otra– en el cuidado en el ámbito de una familia.

Este capítulo se interesa por los programas de cuidado en ámbito familiar que se han desarrollado en los últimos años en nuestro país, y se nutren de un enfoque de derechos. Este tipo de programas, que recientemente han sido promovidos por distintos organismos y redes internacionales, se presentan como una modalidad de cuidado transitoria, ejercida por una familia especialmente seleccionada para ello, que debe cuidar al niño o niña objeto de una medida excepcional por un plazo que debe ser siempre acotado. Esa familia no debe entablar ningún lazo de filiación ni tampoco tiene la posibilidad de iniciar un proceso de adopción. En términos generales, su objetivo central es proporcionar a los niños/as “sin cuidados parentales” el acceso a un medio familiar alternativo durante el tiempo que tome decidir su reincorporación en la familia de origen o se declare su situación de adoptabilidad.² Este objetivo tiene como fin último evitar todo lo posible –cuando no erradicar– la institucionalización como alternativa de cuidado, sobre la

1 Según el último relevamiento realizado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en el año 2017 la cantidad de niños, niñas y adolescentes institucionalizados ascendía a 9748 en todo el país, 1364 se encontraban en dispositivos de cuidado familiar y 8384 en dispositivos residenciales. SENAF y UNICEF (2017) Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/31EQtTH>.

2 Recordemos que en Argentina, según la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de NNyA, la separación de NNyA de su familia de origen siempre tiene lugar en el marco de una medida excepcional de protección de derechos, la cual es adoptada cuando ellos/as estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuando su interés superior exigiese que no permanezcan en ese medio. Con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, esa medida debe cesar a los 180 días de adoptada. Agotado ese plazo, el niño/a debe ser revinculado con su familia de origen o bien declarado en situación de adoptabilidad.

idea de que el trato despersonalizado de las instituciones es altamente nocivo para los niños y niñas, mientras que el “medio familiar” es el espacio “idóneo” para garantizar su buen desarrollo. Tal supuesto responde directamente a los lineamientos que emanan de la Convención de los Derechos del Niño, la cual atribuye a la familia un papel preponderante en la garantía del cuidado, bienestar y protección de los niños, niñas y adolescentes, considerándola como el “ámbito natural” para su crecimiento y desarrollo, particularmente en las primeras etapas de su vida.³ Sobre esa base, la “convivencia familiar” tiende a aparecer como la alternativa idónea para estimular el desarrollo de los niños/as en el marco del respeto de su singularidad, identidad y vínculos, mientras que el recurso de la internación en instituciones representa un obstáculo en la integración social de los niños y niñas, principalmente por la imposibilidad de recibir un trato personalizado y por el debilitamiento de sus lazos comunitarios. Se tiende a reificar así un modelo naturalizado de familia –basado en la familia conyugal, la coresidencia, el amor filial, la intimidad y los lazos singulares que el niño/a entabla con adultos específicos que ejercen funciones de cuidado (Fonseca, 1998; Durham, 1998; Lenoir, 1991)- que además gana legitimidad al oponer los beneficios de “la vida en familia” a las consecuencias nocivas de la institucionalización. Sin embargo, también es cierto –como otros estudios han planteado (Fonseca, 2004; Cadoret, 2004; Cardarello, 2009; Silva Dantas, 2011; Bittencourt Ribeiro, 2012)- que la práctica del acogimiento familiar puede ser interrogada en tanto caso ideal para repensar la lógica del parentesco occidental y desplazarse de aquella visión naturalizada de familia que se basa en la superposición del grupo conyugal, con una unidad de parentesco,

³ Cabe señalar que, desde esta perspectiva, es una obligación imperativa de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos de NNyA el garantizar su derecho a ser criados/as en su ámbito familiar y comunitario, así como dar atención adecuada a aquellos/as que han sido separados de su medio familiar.

doméstica y de residencia (Villalta y Tiscornia, 2014), en tanto permite comprender desde otra perspectiva el trabajo de construcción del parentesco (Carsten, 2000).

Ahora bien, si sobre los deletéreos efectos de la institucionalización en la vida de los niños y niñas parece existir actualmente un acuerdo generalizado, la instrumentación del acogimiento familiar ha dado lugar a diferentes dilemas y tensiones entre los agentes y organismos encargados de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La relación entre familia de origen y familia acogedora, el carácter remunerado o no de la tarea de cuidado, el tipo de supervisión que el equipo técnico debe desarrollar, la posibilidad de que la familia de acogimiento adopte o no al niño/a, o bien continúe en contacto con el/a niño/a una vez que ha regresado con su familia de origen o ha sido adoptado, fueron, entre otros, los temas más debatidos y los que suscitaron más conflictos. En ellos se ponen en entredicho diferentes interpretaciones respecto del cuidado adecuado, las necesidades de los niños/as y la organización familiar.

Teniendo en cuenta estas tensiones, en este capítulo reflexionamos en torno a los modos en que el Acogimiento Familiar ha sido operacionalizado e implementado en el país con el fin de indagar en los sentidos relativos a la familia, la niñez y el cuidado adecuado que emergen en esa implementación. Para ello, desarrollamos tres ejes. En primer lugar, damos cuenta de las principales disputas que se han dado en torno al establecimiento o no de programas de Acogimiento Familiar en nuestro país, inscribiendo las actuales iniciativas en una perspectiva histórica de mediana duración. En segundo lugar, identificamos y describimos las principales características de los programas de Acogimiento Familiar que han comenzado a ser implementados en la Argentina, teniendo en cuenta cuáles han sido los sesgos y la impronta que en su efectiva implementación han adquirido. En tercer lugar, exploramos algunas de las tensiones, valoraciones y efectos que su institucionalización ha tenido como política pública en el país.

El “cuidado alternativo” en perspectiva

El debate sobre las características que debe poseer la provisión de cuidados a niños/as y adolescentes que, por distintos motivos, no se encuentran conviviendo con sus progenitores y/o en su medio familiar, ha sido una constante en el campo de las políticas y organismos destinados a la protección de la infancia. Si bien el cuidado institucional basado en un modelo de internado fue la norma durante largos años, no estuvo exento de críticas e impugnaciones. De hecho, ya fuera porque el régimen de grandes internados ocasionaba diferentes inconvenientes en la salud de los niños, especialmente los más pequeños; porque las enormes dimensiones de los establecimientos destinados a los niños/as “desamparados” no permitían una vigilancia eficaz o una educación acorde; o bien, porque la gran cantidad de niños en los establecimientos ocasionaba diferentes problemas financieros para su mantenimiento (Villalta, 2010), diversas iniciativas fueron desarrolladas para paliar los efectos más nocivos de aquello que, en años más recientes, se categorizó como “institucionalización”.

Tal como nos enseñan los historiadores, los efectos nocivos de las grandes instituciones fueron señalados temprana e insistentemente como razón para idear y legitimar otras formas de cuidado, educación y vigilancia de esos niños. Como plantea Carolina Zapiola (2006), las críticas a los Asilos de Huérfanos y a los Hogares para Menores alimentaron en la Argentina distintos proyectos legislativos que datan incluso de fines del siglo XIX, cuyo objetivo fue crear otro tipo de establecimientos que alteraran la fisonomía de “depósito” de niños pobres que tenían aquellos. Alternativamente fueron propuestas Escuelas industriales, Hogares agrícolas y Escuelas de reforma para transformar a esos menores huérfanos, desamparados o vagos. Desde el saber médico, también se alertó respecto del riesgo que entrañaban las grandes instituciones para la salud de los niños/as. Principalmente preocupados por la mortalidad

infantil producida por el contagio de múltiples infecciones, incluso desde fines del siglo XIX los médicos emprendieron diferentes campañas para reformar los establecimientos en los que se alojaban a niños y niñas pequeños. Así se acuñó el término “hospitalismo” y se instrumentaron acciones como la “colocación familiar”.⁴ Este cuidado, instrumentado por mujeres que percibían una retribución pecuniaria para ello, era legitimado e interpretado en referencia a los beneficios que la crianza en un medio familiar proporcionaba. Sobre un sustrato de ideas ligadas al higienismo y a la importancia del binomio madre-hijo para una crianza adecuada (Nari, 2005; Guy, 1998), este tipo de acciones apelaban a una pretendida naturaleza maternal femenina para reivindicar el hecho de que los niños fueran criados por una cuidadora que emulara el lugar de madre (Briolotti, 2017).

Hacia la década de 1960, esas preocupaciones relativas al buen desarrollo y crecimiento físico de los niños se enlazaron con aquellas ligadas a su salud psíquica. En efecto, en un proceso de creciente psicologización de los saberes ligados al desarrollo infantil y de difusión de las tesis de John Bowlby (1969, 1973, 1980) sobre las consecuencias nocivas de la “deprivación materna”, en el campo institucional de protección de la infancia se comenzaron a instrumentar otras iniciativas de cuidado, tales como las familias sustitutas o los pequeños hogares (Uriarte Bálamo y Fonseca, 2009). En esa época, distintos movimientos internacionales

⁴ Este dispositivo tuvo su origen en Francia, y en Buenos Aires se implementó desde fines del siglo XIX en la Casa de Niños Expósitos. El sistema servía para externar a niños sanos y ponerlos al cuidado de mujeres que los recibían en sus casas. Estas mujeres recibían supervisiones periódicas del personal del Servicio Social de la Casa y de médicos que constataban el estado de salud del niño y las condiciones de vivienda (Briolotti, 2017). Además, es preciso tener en cuenta que tanto la Casa de Niños Expósitos como también otros Asilos y Hogares dependientes de la Sociedad de Beneficencia porteña desarrollaron durante toda su existencia prácticas de “colocación de niños” en casas de familias, con las que se firmaba un contrato de colocación, para que esos niños/as trabajaran en el servicio doméstico o para que recibieran trato de hijos (Villalta, 2012).

promovieron la adopción de niños/as y las familias sustitutas como medio de evitar los riesgos que implicaba el régimen asilar para sus vidas, así como las consecuencias que el trato impersonal tenía para su salud (Villalta, 2012).

De hecho, en la órbita nacional el Servicio de Amas Externas fue creado en el año 1969, y se encaminaba a proveer cuidado transitorio a niños/as hasta los 5 años, a cargo de una mujer seleccionada y contratada al efecto, que podía acoger desde 2 hasta 4 niños/as en forma simultánea. A este programa se sumó en 1980 el servicio de Amas Externas de Cuidado Preferencial, destinado a niños/as de hasta 3 años con “padecimientos o patologías psicofísicas”. Este programa, con los años, fue duramente cuestionado y una vez que se sancionó la ley 26.061 de Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, y se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en reemplazo del antiguo Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), dejó de existir. Las críticas fundamentalmente se dirigieron a la calidad del cuidado provisto por las Amas quienes podían alojar en sus casas alrededor de 8 niños/as a la vez. En efecto, el cuidado personalizado y singular que se había perseguido con su instrumentación se había diluido, y las amas alojaban simultáneamente cada vez a más niños/as. Esta práctica no sólo despersonalizaba el cuidado, sino que además era interpretada como un indicio del afán de lucro de estas cuidadoras, ya que cobraban una beca por cada niño/a que alojaban. Además, los tiempos de permanencia de los/as niños/as en la casa del ama eran sumamente extensos, y podían llegar hasta los 3 o 4 años de vida del niño/a, momento en que pasaban a residir en los “Pequeños Hogares”, una iniciativa que también instrumentaba el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y que se vio envuelta en diversas críticas sobre situaciones abusivas que se vincularon con la falta de fiscalización que tenían.

En todos esos años también fue usual la existencia de iniciativas de carácter privado –en muchos casos religiosas– por las cuales los niños y niñas eran cuidados de

forma temporaria por familias que, generalmente de manera desinteresada, los recibían por derivación de los juzgados. En muchos casos, esas iniciativas no recibían ningún tipo de control ni supervisión; ellas se vinculaban –y en algunas regiones del país lo siguen haciendo– directamente con las autoridades judiciales y legitimaban su tarea en los valores de la caridad cristiana en tanto consideraban que prestaban un servicio.

Frente a este tipo de iniciativas, hacia mediados de la década de 2000, se comienzan a oponer otras propuestas que, si bien compartían muchos de los rasgos que proponían estos programas, intentaron diferenciarse y construir contrastivamente una identidad que les diera una nueva legitimidad. Estas nuevas iniciativas que surgen en forma concomitante a la emergencia de la categoría “niños sin cuidados parentales” o “privados de cuidados parentales” (Tissera Luna, 2014),⁵ encontraron amparo en la defensa del “derecho a la convivencia familiar” reconocido en la Convención de los Derechos del Niño y postulado invariablemente en todas las normativas que se han sancionado luego de su aprobación. Además, recibieron un importante respaldo con la aprobación por las Naciones Unidas en el año 2009 de las Directrices sobre Modalidades Alternativas

⁵ La categoría niños privados de cuidados parentales ha emergido hacia fines del siglo XX y primeros años del XXI y prontamente se expandió y pasó a formar parte del vocabulario de activistas por los derechos de los niños/as, expertos, integrantes de ONG's y agencias internacionales, así como también de formuladores de políticas. Como analiza Mara Tissera Luna (2014), la construcción de esta categoría, que reemplaza aquellas otras nominaciones que clasificaban a los niños/as en desamparados, abandonados o faltos de asistencia, es resultante de los esfuerzos y acciones de una multiplicidad de agencias transnacionales de la ONU y ONG's internacionales abocadas al tratamiento de los niños/as que, por diferentes razones, no son cuidados por sus familias. Para ello, estos agentes y organismos se nutren tanto de conocimientos provenientes de ámbitos académicos con pretensiones de verdad y universalidad, como por la apelación a emociones y sentimientos de solidaridad y empatía.

de Cuidado de los Niños⁶ que recomiendan que el cuidado alternativo de niños y niñas de corta edad –especialmente los menores de tres años– debe ejercerse en un ámbito familiar. Además, como parte de una estrategia global de desinstitucionalización, postulan abiertamente el reemplazo y progresiva eliminación de los grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial. En ese marco, deben inscribirse los esfuerzos realizados por la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (Relaf)⁷ quien ha sido un actor decisivo para la difusión del Acogimiento Familiar en nuestro país y que junto a otras ONG's de carácter transnacional (tales como IFCO-International Foster Care Organisation y Aldeas Infantiles), se ha dedicado a capacitar equipos de trabajo y a diseñar estándares de calidad y guías de buenas prácticas.

Así, tales programas buscan garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes separados de su familia de origen a vivir en un “medio familiar” alternativo. Este objetivo se basa en dos supuestos centrales. Por un lado, que el modelo familiar –entendido como grupos reducidos, en que adultos y niños, niñas y adolescentes viven en la misma unidad residencial, comparten rutinas domésticas, establecen lazos afectivos y esa convivencia resulta en la transmisión de valores– es la alternativa idónea para estimular el desarrollo de niños/as y adolescentes en el marco del respeto de su identidad y sus vínculos. Por otro, que el recurso

6 Naciones Unidas (2010) Resolución Aprobada por la Asamblea General. Disponible en: <https://uni.cf/34ZlqUR>.

7 La RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) fue fundada en 2003. Su principal objetivo es promover acciones de los gobiernos y de las ONGs que tiendan a procesos de desinstitucionalización, es decir, al cierre de los hogares convivenciales y su reemplazo por otras medidas de protección. Entre ellas, se encuentran el desarrollo de servicios que eviten la separación de los niños de sus familias, y de programas de familias de acogimiento. En la actualidad, posee miembros en la mayoría de los países de América Latina y algunos países caribeños, y es reconocida a nivel internacional por los actores del campo como un referente en materia de niños sin cuidados parentales en América Latina (Tissera Luna, 2014).

de la internación en instituciones tiene efectos altamente nocivos en el desarrollo de un niño y debilita sus lazos comunitarios. De este modo, aún cuando algunos de los rasgos de los programas de Acogimiento Familiar varíen, su característica definitoria es la convivencia familiar de niños/as y adolescentes que no tienen vinculación filiatoria con los adultos. Más allá de que –en algunos casos- el acogimiento pueda ser desarrollado por la familia extensa del niño/a, la característica principal de esta modalidad de cuidado es que el status filial del niño/a o adolescente no se modifica ni tampoco se crean vínculos de parentesco con las personas que lo están cuidando ni con las otras personas que conviven con ellos o que forman parte de ese entorno familiar (hijos/as de esos adultos/as, otros/as parientes). Por ello, tal como ha sido estudiado por distintas antropólogas (Cadoret, 1995, 2006; Silva Dantas, 2011), la práctica del acogimiento familiar permite interrogar la lógica de los lazos de parentesco, puesto que representa una verdadera reestructuración simbólica de esos lazos y una alternativa a la relación biológica o jurídica con que tradicionalmente –o bien en el modelo del parentesco euroamericano (Schneider, 1984)- se entiende a la familia; siendo un caso ideal para reflexionar sobre la pluriparentalidad y los procesos de construcción del parentesco fuera de la lógica propiamente occidental, abriendo las posibilidades de repensar “la familia” y desnaturalizar aquellos que consideramos como modos adecuados de crianza.

Desde esta perspectiva, y a tono con la mentada “desinstitucionalización” propuesta como uno de los objetivos centrales del paradigma de derechos, en los últimos años en distintas jurisdicciones se ha avanzado en la difusión y creación de programas de cuidado alternativo en ámbito familiar. Sin embargo, en este proceso han emergido y/o se han reeditado distintas resistencias a su implementación. En efecto, dos han sido las críticas más sobresalientes en relación con la puesta en marcha de este tipo de modalidad de cuidado alternativo: por un lado, su equiparación

a antiguas experiencias como la de Amas Externas ya referida, en donde las denuncias de corrupción se enlazaron con el fantasma del lucro asociado al cuidado.⁸ Por otro, su asociación con prácticas vinculadas con la apropiación de niños y el temor a que a través del acogimiento familiar se legitimen prácticas ilegales, por medio de las cuales el acogimiento familiar termine transformándose en una vía rápida para lograr la adopción. De tal manera, la expansión de esta modalidad de cuidado alternativo en nuestro país ha estado modelada tanto por valores y preocupaciones locales que tiñeron los debates entablados al interior del campo de instituciones destinadas a la administración de la infancia y sus familias, y también incidieron en las características que fueron adoptando este tipo de programas. En esas características nos detenemos a continuación. Para ello recurrimos a los datos obtenidos en un relevamiento nacional sobre experiencias de modalidades de cuidado alternativo en ámbito familiar en el que participamos como parte del equipo de investigación y que fue promovido y financiado por dos de los organismos que actualmente propician la difusión del acogimiento familiar en la Argentina.⁹ Este

⁸ El programa Amas Externas fue cerrado en el año 2005, luego de numerosas denuncias de corrupción y malversación de fondos públicos por parte de la Auditoría General de la Nación.

⁹ Entre los años 2017-2018 realizamos para UNICEF el proyecto de *Relevamiento y Sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en Ámbito Familiar*, dirigido por Carla Villalta y Valeria Llobet. Dicho proyecto permitió conocer y caracterizar las prácticas y procedimientos implementados en las 24 provincias argentinas, destacando experiencias innovadoras, así como obstáculos y desafíos que enfrentan estos Programas (UNICEF, 2018). Para ello, realizamos un intensivo trabajo de campo en el que se recopiló y sistematizó material documental y estadístico y se realizaron 155 entrevistas a los siguientes tipos de actores: coordinadores y profesionales de programa de Acogimiento Familiar (gubernamental u OSC); Coordinadores y profesionales de Organismos administrativos de protección de derechos; autoridades de las áreas de Niñez (provincial y municipal); Jueces/zas de familia, Asesores Tutelares, Equipos Técnicos de Juzgados de Familia; integrantes de familias acogedoras. El estudio fue promovido por la Red Federal de Acogimiento Familiar (creada en 2014) y financiado por Unicef-Argentina. El equipo de investigación que lo llevó a cabo estuvo integrado, además de las

estudio nos permitió obtener tanto una mirada panorámica del proceso de implementación del acogimiento familiar como política pública en nuestro país, así como también identificar las valoraciones y sentidos que despierta entre los distintos actores que conforman el campo de protección de la infancia y las singularidades más locales que reviste.

Los Programas de Acogimiento Familiar en la Argentina: características, dinámica e implementación

Si bien las modalidades de acogimiento familiar –aun cuando no fueran así denominadas– reconocen en nuestro país extensos antecedentes, los años posteriores a la sanción de la ley 26.061 fueron un contexto propicio para el surgimiento de distintos programas de “cuidado alternativo en ámbito familiar” tal como lo postulan las Directrices de Naciones Unidas de 2009, y lo promovieron diferentes organizaciones nacionales y organismos internacionales. Aunque fueron bastante resistidos en términos generales por la gestión a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) durante la primera década de 2000, recibieron luego –con la gestión política que asumió a fines de 2015– un renovado impulso. De hecho, en 2017 se podía verificar la existencia de programas de acogimiento familiar en 19 de las 24 provincias del país y también distintas ONG’s gestionaban programas de este tipo.

Más allá de sus peculiaridades, estos programas mayoritariamente constan de un equipo técnico conformado por psicólogos/as y trabajadores/as sociales que son quienes seleccionan a las familias, las capacitan y supervisan su labor. Otro rasgo común es que todos los programas

autoras, por: Julieta Grinberg, Julián Pérez Alvarez, Agustín Barna, Florencia Paz Landeira, Cecilia Gaitán, Bibiana Buenaventura, Silvina Fernández, Adrián Rozengardt.

trabajan con familias especialmente seleccionadas y preparadas para instrumentar el cuidado alternativo. Las familias que se desempeñan como “familias acogedoras” o “de acogida” deben cumplir una serie de requisitos, entre otros, un nivel de ingresos y vivienda adecuados, no tener antecedentes penales y tener un perfil determinado.¹⁰ Aunque lo más importante es que no deben estar inscriptas en ningún Registro de Aspirantes a Guardas con fines de Adopción, este es un requisito excluyente. Además, con ellas se trabaja especialmente la diferencia entre acogimiento y adopción ya que, salvo en un programa en el que se contempla como una especial excepción, en todos los programas la familia que realiza el acogimiento está imposibilitada de adoptar al niño/a. Este es un punto que origina fuertes tensiones y controversias, y de hecho no han sido pocos los casos en que las familias quieren adoptar al niño/a que estuvieron cuidando. Para quienes promueven el acogimiento familiar, permitir la adopción del niño/a no sólo contraviene los principios de este tipo de modalidad de cuidado, sino también socava su legitimidad en tanto confunde las finalidades de ambas. Por ello, como veremos, realizan ingentes esfuerzos para disociar una de otra, y lamentan y repudian los casos en que ello sucede, ya que muchas veces son acompañados por una inusual cobertura mediática que presenta el “drama” de niños/as que, además de haber sido “abandonados” o “maltratados” por sus familias, son ahora separados coactivamente de la familia de acogimiento.¹¹

¹⁰ Es interesante notar que en algunos programas resulta un requisito ser padres. Ello no sólo porque se entiende que siendo padres tienen experiencia en criar niños/as, sino también se ve como un reaseguro de la prohibición de que las familias de acogida adopten al niño/a.

¹¹ Mientras realizábamos el trabajo de campo para el relevamiento nacional que desarrollamos, un caso en la provincia de Santa Fe acaparó la atención de los medios de comunicación y estos realizaron su seguimiento durante varias semanas. En este caso, se trataba de una pareja que se desempeñaba como familia de acogimiento en el programa oficial de la provincia (denominado Familias Solidarias). El niño que debía estar por un plazo máximo de seis meses permaneció con ellos durante casi dos años. La pareja intentó

En general, las familias de acogimiento no conocen previamente al niño/a. Esto es, son familias que, en la enorme mayoría de los casos, no pertenecen al entorno barrial o comunitario de los chicos, sino que viven en otra zona y también generalmente provienen de otro estrato social.¹² Además de ello, las familias no perciben ningún tipo de remuneración por su tarea. Solamente reciben un apoyo económico mientras dura el cuidado que consiste en un porcentaje del salario mínimo para cubrir las necesidades del niño. En algunos programas, a esto se suma un módulo alimentario, medicamentos, pañales o leche. En todos los casos se enfatiza el carácter solidario y desinteresado del acogimiento familiar. Este componente ligado al altruismo es enfatizado de continuo y como es posible advertir imprime a estos programas una particular impronta y conformación. De hecho, esta situación, como hemos podido constatar, dificulta mucho que las familias de sectores populares asuman esa tarea de cuidado, y en general sucede que las que son seleccionadas por los programas estatales de acogimiento familiar son familias de clase media o media alta, cuyos integrantes son profesionales, tienen un buen nivel de ingresos y sus hijos/as son adolescentes o jóvenes.

entonces adoptarlo, argumentando entre otras cosas que el tiempo transcurrido había variado la situación inicial con la que se habían comprometido y que el niño los llamaba papá y mamá a ellos. Sin embargo, por una resolución de la autoridad provincial de infancia, el niño fue retirado de la custodia de esta familia. Los medios locales y nacionales abundaron en notas periodísticas en las que contraponían la burocracia y el amor; la desidia del Estado y la dedicación de la familia de acogida; el desprendimiento que nuevamente sufría el nene y la expectativa y la inestabilidad producida con el deseo de adopción que manifestaba la familia. Ver: El dolor de la burocracia: una familia crió a un niño durante dos años y le niegan la adopción (Infobae, 20 de enero de 2018). Disponible en: <http://bit.ly/2OnCyhb>. Consultado el 2/09/2019.

¹² Salvo en tres programas, los programas de acogimiento familiar no trabajan con la familia extensa o con el entorno comunitario de los niños/as y adolescentes.

Ahora bien, ¿cómo son usados estos programas? ¿cuáles son los criterios que se utilizan para determinar la inclusión de los niños/as en este tipo de experiencias? ¿cómo es la dinámica del cuidado que desarrollan las familias de acogimiento? En lo que sigue, y a partir de los resultados de la investigación que realizamos, procuramos describir a rasgos generales estas experiencias a fin de identificar las formas particulares en que se imagina la responsabilidad de cuidar a niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar y en consecuencia las maneras en que se han diseñado y materializado concretamente estas iniciativas.

La formalización del “cuidado alternativo”

El proceso que ha llevado a la implementación de los programas de acogimiento familiar se puede caracterizar como un proceso de “formalización del cuidado alternativo” que fue tributario del proceso de reforma normativa y adecuación legislativa al enfoque de derechos que se dio en nuestro país a partir de la sanción de la ley 26.061. Este proceso de formalización ha implicado que la separación de niños/as y adolescentes de su medio familiar debe estar enmarcada necesariamente en una “medida excepcional de protección de derechos” que debe ser adoptada por el órgano administrativo de protección, controlada en su legalidad por el órgano jurisdiccional correspondiente (en general, juzgados de familia) y como tal debe regirse por plazos precisos al cabo de los cuales los/as niños/as deben ser revinculados con su familia de origen o bien deben ser declarados situación de adoptabilidad. De tal manera, actualmente todo ingreso de un niño/a a un programa de Acogimiento Familiar debe estar antecedido por la adopción de una medida de este tipo, y eso imprime una peculiar característica a este tipo de recurso. A partir de este requisito, el acogimiento familiar se transforma más en un “recurso institucional” –esto es, un recurso válido para las instituciones que adoptan la medida de separación de niños de su medio

familiar- que en un recurso para las familias que eventualmente no pueden transitoriamente sostener el cuidado de sus niños/as. Asimismo, las prácticas informales de cuidado por parte de la familia ampliada o extensa de los niños/as, o bien el cuidado desarrollado por algún adulto de su entorno comunitario no son consideradas experiencias de acogimiento familiar, y en consecuencia ese tipo de arreglos relativos a la crianza y cuidado de los niños/as no reciben ningún apoyo –económico ni de otro tipo- por parte de los programas oficiales.

El circuito que generalmente precede a la inclusión de un niño/a en un programa de acogimiento familiar es entonces la adopción de una medida de protección excepcional de derechos. No obstante, no todo niño/a será derivado o aceptado en este tipo de programas. Existen criterios explícitos, pero también algunos otros implícitos, de selección de los niños y niñas que serán derivados a acogimiento familiar y, como veremos, en esa selección juega un importante papel la edad del niño, pero también el tipo de familia de origen que posea.

La selección de los/as niños/as

La gran mayoría de los programas de acogimiento familiar existentes, más allá de que formalmente estén destinados también a niños/as de más edad, alojan a niños y niñas menores de 3 años. En términos generales, el acogimiento familiar resulta la alternativa preferible y privilegiada para bebés y niños/as pequeños (0 a 3 años), y si bien algunos programas alojan niños más grandes e incluso adolescentes, son una excepción. Esta preferencia se vincula principalmente con la importancia acordada al vínculo personalizado y al cuidado singularizado que se consideran adecuados para este período del desarrollo vital. De hecho, aquí también la importancia dada a los “primeros mil días” por parte de las teorías del desarrollo infantil y recientemente de las neurociencias (Fonseca, 2011), es cada vez más

creciente, y por ello la estimulación, el contacto y el apego son los tópicos centrales para justificar y legitimar este tipo de cuidado.

Sin embargo, esa preferencia por los niños/as más pequeños, también se vincula con la disponibilidad de las familias de acogimiento. Esto es, las familias que son seleccionadas por parte de los programas para que desarrollen tareas de cuidado alternativo, en general, solo aceptan a niños/as pequeños/as, y difícilmente están dispuestas a cuidar adolescentes o grupos de hermanos.¹³ De esta manera, los programas adoptan un particular sesgo ya que en general trabajan con niños/as muy pequeños, para quienes el desenlace de la medida suele ser la declaración de la situación de adoptabilidad.

La decisión de incluir a un/a niño/a en acogimiento familiar muchas veces se relaciona también con el “pronóstico” que el caso tenga. Privilegiar aquellos con una “estrategia clara”, según los entrevistados, esto es, aquellos en los que no haya demasiada incertidumbre respecto de su eventual desenlace,¹⁴ contribuye a que el acogimiento se adecúe a los plazos y objetivos esperados y a que el paso del niño/a por la familia de acogida sea “exitoso”, al menos en dos sentidos: por un lado, que libere prontamente a la familia para que pueda eventualmente recibir a otro niño/a; por otro, que se genere en ella confianza en el buen funcionamiento del programa, de tal manera que no lo abandone. De esta manera, se reitera una cuestión que pareciera ser nodal en la implementación de los programas: la calidad del cuidado provisto no ya al niño/a sino a la familia de acogimiento

¹³ Por esta razón, y más aún cuando el grupo de hermanos es numeroso, se desestima el acogimiento y se privilegia su inclusión en un hogar a fin de no separarlos.

¹⁴ La noción de “estrategia clara” es una suerte de categoría “nativa” utilizada por los agentes para referir, como decíamos, a aquellas situaciones que no presentan demasiada incertidumbre en relación con su desenlace, cuestión que permite anticipar su resolución ni bien comienza la medida excepcional de protección de derechos.

para que continúe con su tarea. Por ello, en muchos casos los equipos técnicos están sumamente pendientes de atender las demandas de las familias, ya que son consideradas como un recurso valioso y escaso. En efecto, tal como nos contaban los agentes de los diferentes programas, de la gran cantidad de familias que se acercan cuando se realiza alguna convocatoria, las que sostienen su decisión de participar en el programa y finalmente son seleccionadas, son muy pocas. Por ello los equipos de los programas se esmeran en proveer distintos bienes (materiales y simbólicos) a las familias, y esta provisión de bienes contrasta enormemente con el cuidado que se les brinda a las familias de origen de estos niños/as, que suele no ser ninguno.

Además, en nuestro trabajo también ha sido muy significativo notar que uno de los criterios implícitos para decidir la inclusión de un niño en un programa de acogimiento familiar se refiere a las características de su familia de origen. Así en varias localidades, nos han contado que esta modalidad se desestima cuando la familia de origen se considera demasiado “querellante”, “conflictiva” o está “atravesada por cuestiones delictivas” (por ejemplo, participación en narcomenudeo o redes de narcotráfico). Así nos han referido, por ejemplo, que los profesionales del programa de acogimiento familiar, anticipándose a la aprensión que podrían ocasionar a las familias de acogimiento los reclamos constantes de la familia de origen o tan sólo su presencia, descartan el acogimiento de niños/as cuya familia esté muy presente. En tales casos, los dispositivos residenciales son visualizados como la mejor alternativa, en tanto garantizarían un cuidado más eficaz a esos niños/as que, según se interpreta, deben ser “protegidos de su entorno”. De este modo, en el proceso de implementación este tipo de cuidado asume contornos peculiares que al estar poblados de juicios morales en torno a las capacidades de unas y otras familias, reproducen por otras vías la segregación y

culpabilización a las que están acostumbradas las familias de origen de los niños y niñas que ingresan en el sistema de cuidados alternativos.

De hecho, el cuidado alternativo en ámbito familiar tiende a preferirse cuando se advierte o se interpreta que la familia de origen de los niños/as es “dócil”, “puede ser trabajada”, que no es resistente a la intervención, o bien se compromete y se muestra proactiva ante las posibilidades de revertir la situación de vulneración de derechos. En la misma lógica, esto también ocurre para casos de entrega en adopción, es decir, casos en que las mujeres manifiestan abiertamente no querer criar al niño/a. En esos casos se plantea que el acogimiento familiar es un recurso válido para trabajar con las mujeres que estando embarazadas expresan su deseo de renunciar a la crianza del niño/a, de manera de prevenir los “abandonos en hospitales o en vía pública”, a fin de que el bebé sea cuidado en un medio familiar desde su nacimiento.

La dinámica del cuidado alternativo

Una vez que los niños y niñas son ingresados al programa, la información que efectivamente les es provista depende también en primera instancia de su edad. En el caso de los más pequeños cobra primacía el registro material de las circunstancias que rodearon su inclusión en el programa. El objetivo es tener un registro pormenorizado de las etapas del proceso, que incluyan fotografías y documentación, que debería ser archivado correctamente para que esté disponible si eventualmente los niños/as quieren acceder a esa información. En lo que respecta a niños/as más grandes y adolescentes, en la mayoría de los casos, el trabajo de comunicación está a cargo del/a psicólogo/a del programa, quien tiene como función explicarles el proceso, tranquilizarlos y escuchar sus inquietudes y opiniones. Por otro lado, la información que se le provee al niño/a respecto de su familia de origen es variable y depende de la cantidad de

información que tenga el programa sobre ella, y fundamentalmente de si considera posible la revinculación. Llamativamente, en los casos en que se estima que seguramente se declarará la situación de adoptabilidad del niño/a, no se provee información sobre la familia de origen, más allá de la que se estime que el niño/a necesita para tramitar su historia vital.

La organización del cuidado cotidiano de las familias de acogida depende en gran medida del tiempo y/o redes de las que ellas disponen. Es común que del cuidado del niño/a se encargue la propia familia porque uno de sus integrantes –en general la mujer– no tiene un empleo asalariado fuera del hogar, y entonces se dedica por entero al trabajo doméstico y a cuidar al niño/a, o bien porque los hijos/as son adolescentes o jóvenes que colaboran en el cuidado del niño/a. En general, los cuidados cotidianos incorporan la higiene, vestimenta y alimentación, el esparcimiento, el apoyo escolar, los controles de salud, vacunación y cualquier tratamiento especializado (psicológico, fonoaudiológico, estimulación temprana, etc.). Los equipos técnicos de los programas se dedican también a acompañar estos procesos a fin de facilitar la gestión de las familias de acogida. Y si bien las familias pueden tener problemas para explicar, en una escuela u hospital, el vínculo que las une a ese niño/a que cuidan pero no es su hijo/a,¹⁵ también sucede que cuando en los entornos comunitarios de las familias de acogida

¹⁵ En las entrevistas que realizamos a integrantes de familias de acogida fue usual que nos contaran que en sus interacciones con las instituciones de salud y educación deben tener a mano la documentación que acredita su relación con el niño/a, ya que en algunos casos no resulta claro ni comprensible para esos agentes estatales el rol que ellos desempeñan. Así también nos contaban que la pregunta “pero ¿qué es tuyo?” es recurrente cuando ellos explican que el niño/a que están cuidando no es su hijo/a, su sobrino/a o su nieto/a. La falta de categoría para nominarlo o bien la imposibilidad de nombrarlo a partir de una categoría de parentesco implica un desafío para esas personas que elaboran entonces distintas explicaciones para tornar más comprensible para los demás, el vínculo que las une con el/la pequeño/a que están cuidando.

se enteran de su situación y de la tarea que desarrollan se les abren muchas puertas y se facilita la obtención de distintos bienes. Así en las entrevistas que realizamos, los integrantes de las familias de acogimiento nos contaban que hay médicos que atienden a los niños/as en forma gratuita o que sus vecinos y/o conocidos les donan alimentos y ropa ya que se solidarizan con su situación. En otras palabras, las familias de acogimiento se ven envueltas en una red de intercambios solidarios que se deriva del prestigio que acumulan en tanto personas que están cuidando de un niño/a que no es su hijo/a de forma generosa y desinteresada.

Por otro lado, las vinculaciones entre las familias de origen y las familias de acogimiento no son frecuentes ni se propician, ni durante ni después del período de acogimiento. Esto llama la atención pues en términos ideales, es decir, desde los actuales postulados normativos, se considera que la vinculación entre ambas familias, y en particular la constitución de la familia de acogimiento como un apoyo y un recurso social para las familias de origen, es un resultado deseable de la intervención. Así, aún cuando idealmente uno de los objetivos que persigue esta modalidad de cuidado –tal como está enumerado en las directrices y demás estándares de calidad- sea el de sumar vínculos y contención para estos/as niños/as y también para sus familias, resulta llamativo que en las formas concretas que adopta la implementación de estos programas lejos de propiciar el encuentro entre familias, se establecen barreras entre ambas. De hecho, también es significativo que cuando los niños/as reciben visitas de sus familiares, éstas nunca se realizan en el domicilio de la familia de acogimiento, y en ningún caso las familias de origen conocen la dirección del lugar donde residen sus niños/as. De este modo, paradójicamente las familias de origen de los niños/as que se encuentran en acogimiento familiar disponen de menos información sobre ellos, de la que dispondrían si los niños se encontraran residiendo en un hogar convivencial.

Además, en ninguna jurisdicción se relevó la existencia de programas específicos de fortalecimiento a la familia de origen. En general, la tarea de revinculación de los niños/as con su familia de origen debe ser desarrollada –paradójicamente– por el organismo de protección de derechos que es quien tomó la medida de separación del niño de su medio familiar. Así, es el órgano administrativo el que continúa el trabajo con la familia de origen hasta que se resuelva el cese de la medida. En otros casos, el deslinde de competencias entre el programa de acogimiento familiar y el organismo administrativo es ambiguo y se resuelve de manera artesanal y variable. Considerando esta dinámica, el conocimiento y contacto de los equipos técnicos de los programas con las familias de origen es también limitado, lo cual tiene un impacto negativo en las estrategias y posibilidades de restitución del niño con su familia de origen.

En suma, al analizar la dinámica cotidiana de los programas de cuidado alternativo, teniendo en cuenta los usos concretos que se realizan de ellos, así como los criterios implícitos que rigen su accionar es posible desplazarse de las normas, reglamentaciones y postulados para conocer de qué maneras en los contextos locales estos se encarnan en prácticas efectivas y se imbrican con representaciones e interpretaciones que modelan sus alcances y contornos. En el siguiente apartado nos detenemos a explorar las diferentes valoraciones y tensiones que se han suscitado en el proceso de implementación de los programas de acogimiento familiar.

Tensiones, valoraciones y efectos

Si, como hemos planteado, el tipo de cuidado provisto a los niños/as que son separados de su medio familiar ha sido objeto de numerosos debates y cuestionamientos, el acogimiento familiar no es la excepción. Muy por el contrario,

la irrupción de esta modalidad de cuidado –aun cuando sea poco numerosa y fragmentaria– ha tenido en nuestro país partidarios y detractores, y en torno a él y a sus características se han organizado diferentes posturas que –como suele ser usual en este campo institucional– dicotomizan las opciones y hasta pueden reflejar una visión maniquea que deja poco margen para ensayar y diversificar alternativas, ya que, al decir de Claudia Fonseca (2002), se basan en lógicas excluyentes de “esto o lo otro”.

Al analizar las valoraciones positivas que rodean al acogimiento familiar encontramos que una de las características centrales de las formas en que éste se valora y presenta está dada por la comparación que subyace con la institucionalización. En efecto, como ya hemos planteado, su valoración positiva está construida centralmente de manera relacional y contrastiva con las instituciones de cuidado. Así, lo más positivo del acogimiento familiar es aquello que no es: no es una internación en un hogar. En lugar del trato despersonalizado que los niños reciben en una institución, en él hay trato personalizado; en lugar de la masividad del cuidado, en esta modalidad de cuidado se resalta lo singular; si en el ámbito residencial se observa en los niños/as una falta de estímulo adecuado, en las familias de acogimiento hay estimulación y apego; cuestiones todas estas que podríamos resumir en la oposición entre la carencia de un ambiente familiar *versus* la experiencia de vivir en una familia.

Esa valoración positiva se basa también en indicadores corporales y de desarrollo que aparecen como pruebas irrefutables de lo beneficioso del acogimiento familiar. La mirada de los niños, su semblante, el ceño que deja de estar fruncido y las manitas que se abren, las sonrisas, la ganancia de peso, son todas marcas físicas, referidas por casi la totalidad de los entrevistados, que se interpretan como una señal autoevidente de lo conveniente y ventajoso que el acogimiento familiar es para la vida de un niño/a. Las ideas ligadas al normal desarrollo infantil subyacen ciertamente a

estas afirmaciones que –como plantea Adelaida Colangelo (2012)- se encuentran legitimadas por las ideas de niñez que son tributarias del proceso de medicalización de la crianza por el cual las prácticas de cuidado infantil deben orientarse y evaluarse de acuerdo a los parámetros de normal desarrollo y crecimiento de los niños/as.

La potencia emocional de estas afirmaciones, el carácter transparente que se les imprime –en tanto no son vistas como interpretaciones sino antes bien datos indubitables o “síntomas”- y básicamente la dimensión corporal de los indicadores seleccionados para dar cuenta de lo favorable que resulta el cuidado en ámbito familiar, deja en muchos casos poco espacio para un análisis más detallado y reflexivo de sus ventajas y desventajas, o bien de otros aspectos de la dinámica del acogimiento familiar que sin llegar a ser desventajas emergen como dilemas o tensiones.

En estrecha relación con esta valoración, otro elemento que en general los programas de acogimiento familiar consideran sumamente beneficioso es la socialización en “otras” formas de vinculación familiar. En este sentido, se destaca la importancia de que los niños conozcan modalidades de relación entre los miembros del grupo familiar en las que prime el buen trato y el respeto *versus* las modalidades de relacionamiento que condujeron a la toma de la medida. Además de que conozcan adultos que se comporten de manera “responsable”, que no consumen sustancias ilegales, que no desarrollan actividades riesgosas, etc. De esta manera, la responsabilidad parental está asociada a la existencia o inexistencia de determinados comportamientos anclados en una determinada idea de moralidad familiar (Santillán, 2009). De hecho, estas apreciaciones, como se puede vislumbrar nítidamente, están atravesadas en muchos casos por un enfoque moral que refuerza la necesidad de alejar al niño/a o adolescente de esos “ambientes” que, en comparación con los que proponen las familias de acogida, aparecen como aún más desventajosos e inadecuados para el normal desarrollo y crecimiento de los niños/as. Ello es aún

más evidente en los casos de renuncia a la responsabilidad parental o abandono, en tanto por la propia edad del bebé, resulta improbable que hayan experimentado de una manera significativa, otras formas de vínculo.

El acogimiento familiar también es valorado por algunos actores como una solución para las “dificultades en la constitución psíquica” de los niños/as cuando no tienen vínculos estables con los adultos por falta de apego, tal las palabras de un profesional. Tramado en estas valoraciones y conceptualizaciones el rol del equipo técnico del programa aparece entonces como fundamental, ya que como decía el profesional antes citado: “Nosotros ayudamos a que el niño pueda procesar algo de la película de terror que vivió y que ese mundo desconocido (al que va) se le vuelva conocido y saludable” (trabajador de un programa de acogimiento familiar, provincia de Santa Fe, entrevista realizada el 24/11/2017).

Así, este tipo de interpretaciones de las necesidades infantiles y de las formas adecuadas y correctas de socialización infantil lleva a ponderar que la “vida en familia” es aquella que se adecúa a estándares morales y materiales definidos de acuerdo a un arquetipo de familia, aquel en el que las relaciones no son violentas, sus integrantes desarrollan actividades lícitas, y el cuidado hacia los niños/as es brindado de manera tal de asegurar su normal crecimiento y desarrollo (Santillán, 2009; Grinberg, 2010). De esta forma, queda claro que cuando se habla del derecho “a vivir en familia” no se está haciendo referencia a cualquier familia, sino a aquella que puede cumplir con los cánones aceptados para serlo y para ser considerada socialmente en tanto tal.

A su vez, otro dato relevante que abona la valoración positiva del acogimiento familiar, y que también está construido de forma comparada, es la idea de que los niños/as que atravesaron por un proceso de acogimiento familiar están en mejores condiciones que los que han estado institucionalizados para transitar la situación de adopción, ya que, por un lado, pueden adaptarse mejor y más

rápidamente a los cambios y, por otro, ya tienen una experiencia de vida en familia. De esta manera, el beneficio del acogimiento familiar sería su contribución al “proceso de producción de niños adoptables” (Leinaweaver, 2009; Ciordia, 2014) ya que esos niños/as que estuvieron residiendo en un ambiente familiar estarían mejor preparados para insertarse en una familia en tanto podrían cumplir las expectativas de hijo.

Otros entrevistados, que no son la mayoría, destacan como una dimensión positiva del programa el vínculo y el apoyo que puede implicar para la familia de origen que el niño/a se encuentre en acogimiento familiar. Fundamentalmente en algunas jurisdicciones el acogimiento familiar es pensado también como un recurso para la familia de origen que eventualmente lo puede utilizar. Esto es, el destinatario no tan solo se recorta en el niño/a y/o adolescente, sino también involucra de alguna manera a su entorno familiar y comunitario más próximo. La proximidad o la cercanía a la zona de residencia habitual de los niños/as y/o adolescentes también contribuye a valorar positivamente a esta modalidad de cuidado, en tanto permite evitar el desarraigo que supone institucionalizar a los niños/as en hogares que quedan a grandes distancias de su centro de vida, y de esta manera se evita que los lazos con su familia de origen se fragilicen aún más (como sí sucede cuando los niños/as son institucionalizados en hogares que quedan a una gran distancia del lugar de residencia de su familia). Por el contrario, de acuerdo a esta interpretación, el acogimiento familiar permitiría trabajar más cercanamente con la familia de origen, y ello aun cuando no sea la norma general de las formas en que se está implementando el acogimiento familiar en el país resulta ciertamente muy promisorio ya que no cimenta una lógica de reemplazo, sino que permite ubicar al acogimiento familiar como sostén y/o complemento de la crianza.

Ahora bien, más allá de que esta modalidad de cuidado está siendo gradualmente más conocida, y por las razones que hemos enumerado hasta ahora resulta cada vez más aceptada, también genera valoraciones negativas que emergen fundamentalmente como preocupaciones o temores.

Uno de los principales y más marcados temores que aparece en el discurso de muchos actores es el denominado “peligro de apropiación”. Esta preocupación refiere fundamentalmente al riesgo de que la familia de acogida utilice medios no lícitos o bien recurra a mecanismos pseudo-legales para “quedarse” con el niño/a. Esta cuestión cobra una resonancia particular en nuestro país en el que la connotación del propio término “apropiación” dota de un carácter abyecto a toda práctica que sea así designada (Villalta, 2011, 2012; Gesteira, 2016). En muchos casos, según el relevamiento efectuado, esta aversión proviene del Poder Judicial, aunque claro está que no de todos sus funcionarios. De hecho, la idea de que el acogimiento familiar es o puede transformarse en un subterfugio utilizado por familias inescrupulosas para sortear los trámites –y los tiempos– que demanda la adopción es compartida por distintos magistrados pero también para algunos agentes de las políticas públicas. También es bastante común la idea de que la adopción es una suerte de desenlace obligado del encariñamiento producido por la convivencia cotidiana con un niño/a fundamentalmente si es pequeño/a, y ese encariñamiento lleva necesariamente –desde esta perspectiva– a querer mutar el estatus filiatorio del niño/a para inscribirlo como hijo/a.

Así, según nos han contado algunos de los agentes de los programas de acogimiento familiar, en la práctica muchos jueces invalidan esta modalidad de cuidado porque a ellos les resulta más seguro que el niño/a o adolescente permanezca en un hogar, sin arriesgarse a esa “potencial apropiación”. Además de ello, las polémicas y en ocasiones los shows mediáticos montados alrededor de casos en que la familia de acogida se presentó judicialmente a solicitar la

adopción del niño/a, y los encendidos debates y críticas al sistema de protección que tales casos generan, contribuyen a que diferentes actores y no solo los judiciales, validen parcialmente la experiencia de los programas o conduzcan a minimizar sus pretendidos beneficios.

En esta línea, esto es, al sopesar las ventajas y desventajas del acogimiento familiar, también se ha mencionado que la experiencia puede ser vivenciada por los niños/as en términos de un “doble abandono” ya que están expuestos a una separación doble: primero, de su familia de origen; segundo de la familia de acogida. En estos casos, antes que como continuidad o en términos de suma de lazos o de redes de relaciones, el acogimiento familiar es visto como un momento –que puede ser positivo en sí- pero que está delimitado por rupturas, una al inicio del proceso, otra en su finalización, que lo tornan traumático para los niños/as y adolescentes.

En tal sentido, algunos actores critican como rígida la definición del acogimiento familiar que excluye la adopción como posibilidad de continuidad. Desde esta postura, aunque minoritaria, se sostiene que debería flexibilizarse la definición de acogimiento para que la familia acogedora, eventualmente y con los cuidados del caso, pueda requerir la adopción del niño/a que ha estado cuidando.

Otros actores consideran que la familia de acogimiento y lo que ella haga con el niño/a o adolescente es de difícil fiscalización para los actores externos al programa. Básicamente lo que aquí se plantea es que el Estado tiene pocas posibilidades de controlar la calidad del cuidado provisto. En efecto, el ámbito doméstico de la familia de acogida y el valor de la privacidad e intimidad familiar (Bourdieu, 1998) que cobra primacía y es respetado en el caso de ámbitos familiares de clase media y de familias que en principio no se presentan como “desordenadas” y “conflictivas”, rodea de un halo de opacidad a las familias de acogida, según algunos actores. El hecho de no poder visitar el domicilio en el que se encuentra el niño/a o adolescente en cualquier momento,

como los magistrados/as u otros agentes administrativos sí podrían hacer si se encontrara en un hogar o incluso con su familia de origen, que al estar siempre “bajo sospecha” se torna mucho más porosa y visible a la vigilancia de los poderes públicos (Donzelot, 1990), contribuye a alimentar una valoración negativa sobre el acogimiento familiar.

Esto se liga a una suerte de temor sobre la calidad del trato que puede recibir un niño/a que no es “hijo/a” en el seno de una familia que tiene hijos/as biológicos/as. El temor a una suerte de incorporación subordinada o bien asimétrica en relación con los niños/as integrantes de la familia –tal como solía suceder con los “criaditos”, “entendados” o “niños colocados”¹⁶– lleva a veces a considerar riesgoso al acogimiento y a evaluar que la “transitoriedad” no colabora en consolidar ni legitimar un lugar propio para ese niño/a.

Por último, una crítica que también ha sido relevada y que se liga a la cuestión nodal de los tiempos y la transitoriedad del acogimiento, refiere que el no cumplimiento de los plazos del acogimiento familiar y la duración indeterminada de las medidas, que a veces pueden llegar a resultar en años de convivencia del niño/a con la familia de acogida, hacen que se transforme en un programa que, lejos de ser transitorio, promueve por su propia dinámica la adopción de niños.

¹⁶ En nuestro país, así como en otros países de la región, la práctica de la incorporación de niños/as al medio familiar reconoce extensísimos antecedentes. Se remonta incluso a la época colonial y forma parte de la enorme y variable cantidad de formas en que los distintos grupos sociales, a lo largo del tiempo, han elaborado arreglos relativos a la crianza de los niños. Si en algunas de esas prácticas, los niños que se incorporaban al seno familiar gozaban de iguales beneficios que los hijos legítimos; en otras ocasiones, eran tratados de manera muy desigual. Se trataba de una “incorporación subordinada” en la que eran “agregados” al cuerpo familiar, y si bien convivían con sus miembros no compartían los mismos derechos ni el mismo trato. Distintos historiadores han relevado y analizado esta práctica (Tito y Candia, 2003; Argeri, 2005; Mases, 2010). Para una revisión de esos trabajos y un análisis de las formas en que estas categorías informaron los debates que precedieron a la sanción de la primera ley de adopción en la Argentina, ver Villalta (2012).

Otras tensiones y dilemas

La emulación de la familia que propone el acogimiento familiar como política pública conduce a explorar una de las tensiones más recurrentes que surgen en su práctica concreta: la del encariñamiento, y sus límites y formas.

De hecho, como nos han contado las propias familias de acogida, la pregunta “¿no te encariñas?” es la primera y más típica que reciben cuando cuentan que están cuidando a un niño/a bajo medida excepcional de protección de derechos que no es ni será su hijo/a. Esta tensión aparece enunciada por parte de los técnicos y profesionales de los programas de acogimiento familiar en términos de un necesario “proceso de apego y desapego” que resulta en una de las cuestiones centrales y prioritarias en el trabajo con las familias de acogida. Así, el hecho de que las familias sean flexibles, puedan adaptarse a los cambios, hayan sorteado situaciones conflictivas de manera adecuada, que puedan acompañar al niño/a desde un lugar no invasivo, y ser conscientes de su rol y de los límites que este tiene son cuestiones centrales que los equipos técnicos evalúan al momento de seleccionar a las familias, pero también durante el transcurso del acogimiento. Esta cuestión subyace también en los temores y amenazas de una potencial apropiación que, como ya se ha señalado, para muchos actores conlleva necesariamente la práctica del acogimiento.

En este tipo de interpretaciones pareciera que convivencia, apego, encariñamiento, adopción se eslabonan en una cadena causal, a la que siempre es conveniente poner fin rápidamente para que el proceso no se desvirtúe o tergiversarse (de allí, como hemos visto, la insistencia en administrar de modo eficiente la temporalidad de las medidas). Ahora bien, si algunos profesionales denominaron a esta característica de la tarea de las familias de acogida como la de “ser padres por un ratito” para ese niño/a, es muy interesante notar que las propias familias de acogida confrontan y toman distancia de esa apreciación poniendo en entredicho

que la práctica y experiencia del acogimiento sea igual que ejercer la maternidad o paternidad respecto del niño/a que se está cuidando. “Es muy distinto a un hijo” pero ello no resiente el compromiso, la responsabilidad ni la capacidad y calidad del cuidado brindado. Ciertamente quienes se han dedicado a desarrollar prácticas de acogimiento familiar se han encariñado con los niños, y el vínculo que construyen con el niño/a cimienta afectos y sentimientos profundos, no obstante, como nos han contado los integrantes de esas familias, esos sentimientos y afectos son diferentes –ni mejores, ni peores, sino distintos- a los que han forjado en el vínculo que también es construido con sus hijos aun cuando sean biológicos.

El cariño familiar no posesivo, el cariño desligado o mejor dicho pasible de ser disociado de la situación de inscripción de la filiación en el propio linaje son cuestiones que se experimentan en el acogimiento. En efecto, provocan un “descentramiento” respecto de una imagen modélica de familia y de parentesco (Segalen, 2013). Imagen o arquetipo en el cual se recorta también la otra gran tensión que emerge en la práctica del acogimiento: la del dinero mediando una relación de cuidado que se quiere “imite” a la familiar. En esta imitación, el componente lucrativo, dinerario o pago en tanto asalariado del cuidado debe ser idealmente corrido tanto cuanto sea posible. O bien, dicho de otro modo, no debe ser –según la opinión de la totalidad de los entrevistados- el móvil o el objetivo del acogimiento. Ello básicamente por dos razones centrales: porque el dinero “corrompe” y a la vez cubre con una sombra de sospecha las motivaciones de las familias, de allí el rechazo a mezclar el cuidado de los niños/as y el dinero, en tanto pareciera que el dinero es incompatible con el afecto (Zelizer, 1992; Fonseca, 2009).¹⁷ Como una entrevistada nos decía “donde

¹⁷ En su obra *Pricing the Priceless Child* (1992), Viviana Zelizer analiza cómo desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX los niños son expulsados del mercado de trabajo y dotados de un nuevo status. Esta transforma-

empiezan a darle dinero por cada niño, esto termina mal porque empieza a ser un trabajo. Y en una época como ésta en la cual hay muchas dificultades económicas no estaría bueno”.¹⁸ Por otro lado, porque el cuidado para ser efectivo y auténtico debe asemejarse al brindado puertas adentro de la “verdadera” familia. Un “trabajo de cuidado” no pago ya que, como sabemos, es solo interpretado como “amor”. En efecto, como varios entrevistados dijeron, si media dinero o relación laboral, el afecto y el cuidado “no son lo mismo”, esto es, su calidad sería menor, que si se diesen en una familia. De esta forma, en la implementación concreta de estos programas, en pos de evitar o prevenir posibles usos abusivos o bien para asegurar que en el cuidado brindado prime la afectividad, se tiende reificar las nociones sobre familia, infancia y dinero presentes en nuestra sociedad en donde familia y mercado se configuran como registros opuestos en la medida en que “la esfera íntima y familiar es pensada como un lugar específico de intercambios, que conllevan una lógica del dar opuesta a la del mercado (Segalen, 2013:322). De este modo, en los sentidos sobre el cuidado de los niños y niñas emerge como central el registro del amor y la afectividad, que deben estar guiados por una “relación pura”, en términos de Anthony Giddens (1991), es decir, por un tipo de relación incondicional y gratuita, y enfrentado a una lógica o relación guiada por el interés y beneficio. Ya que en palabras de Bourdieu el espacio de lo “familiar” debe constituirse como “un universo social aparte (...) sagrado, secreto, de puertas cerradas sobre su intimidad, separado del exterior (...) donde están suspendidas

ción, según su planteo, no sólo se vincula a profundos cambios en las estructuras ocupacional, familiar y económica, sino también a un proceso cultural de sentimentalización de la infancia que condujo al establecimiento de un nuevo ideal normativo. En este ideal el niño fue dotado exclusivamente de un valor emocional y afectivo, y ello obturó las consideraciones instrumentales o fiscales.

¹⁸ Entrevista realizada a una profesional de un programa de Acogimiento Familiar de un municipio del conurbano bonaerense, 30/11/2017.

las leyes ordinarias del mundo económico, la familia es el lugar de la confianza, del don –por oposición al mercado–” (Bourdieu, 1998:58). La no conciliación de ambas esferas, esto es el amor y el pago, el cuidado y el salario, las relaciones afectivas y el dinero, opera como un límite conceptual al momento de pensar estrategias y alternativas para fortalecer la práctica del acogimiento familiar. A la vez que naturaliza representaciones y prácticas cuyo efecto en las desigualdades de género han sido profusamente estudiadas (Lenoir, 1991; Nari, 2005). Reconocer la dimensión material de los cuidados y por lo tanto su definición como “trabajo” tensiona el ideal materno en donde los cuidados son amorosos, altruistas y permanentes. Así, el acogimiento familiar se erige también en un sugestivo mirador para analizar y comprender los alcances y limitaciones de la categoría de trabajo en relación con las prácticas de cuidado.

Por último, cabe mencionar que si la preferencia está dada por familias de acogida que no sean sospechosas de querer lucrar con la tarea en tanto tienen cubiertas todas sus necesidades y disfrutan de un nivel de vida que les permita sin esfuerzos considerables sumar a otro integrante a su unidad doméstica, solo podrían desempeñarse como tales las que tengan un buen pasar económico que les permita disponer de tiempo libre y/o afrontar los gastos derivados de la crianza de un niño/a o adolescente, o bien cuya organización familiar radique en una distribución tradicional de roles desiguales –hombre proveedor y mujer ama de casa. Desde esta clave de lectura, que opone el cuidado y el dinero, y que entiende que percibir dinero a cambio de cuidado solo lleva a convertir al niño en una mercancía, los programas de acogimiento familiar para seguir existiendo y para expandirse solo deberían acudir a la buena voluntad y la generosidad de familias que tengan los recursos suficientes para llevar a cabo la tarea de manera desinteresada. Y así, por esta vía, esto es transitando un registro muy cercano al de la caridad, el servicio desinteresado, la beneficencia, se desdibujaría la responsabilidad que le cabe al

Estado en el cuidado alternativo de niños/as y adolescentes que fueron separados de su medio familiar por una medida administrativo-judicial.

Consideraciones finales

Analizar las formas en que los programas de acogimiento familiar se están implementando en distintas regiones de la Argentina, lejos está de guiarse por el interés en examinar si son desarrollados de manera correcta o incorrecta, o en otras palabras, si cumplen o incumplen los estándares que han fijado como deseables los organismos y redes internacionales que promueven su aplicación. Antes bien, analizar de qué manera son desarrollados, y cuáles son los sentidos sobre la niñez, la crianza adecuada, las necesidades infantiles, el afecto, y las responsabilidades de los adultos en relación con el cuidado de los niños, niñas y adolescentes que se construyen y reactualizan en su práctica diaria, nos permite reflexionar tanto sobre las formas concretas que asumen en su despliegue estas modalidades de cuidado, como también sobre las condiciones socio-históricas y políticas en que se promueven e implementan. Asimismo, como hemos podido observar, indagar sus formas concretas de uso y los criterios que son construidos, por ejemplo, para seleccionar familias que desarrollen esta modalidad de cuidado y para decidir qué niños/as son incluidos en este tipo de dispositivos, permiten apreciar la fisonomía así como los alcances que tiene el acogimiento familiar como política pública.

Tal como señala Cris Shore (2010), es sabido que las políticas tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores, ya que una vez creadas e implementadas “entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones” (2010:36) lo que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas. Por ello, las políticas públicas –desde una perspectiva

antropológica- deben ser interpretadas tanto en relación con sus efectos (lo que producen), como en vinculación con las relaciones que crean, y con los sistemas de pensamiento más amplios en los cuales están inmersas.

Desde esta lente, los debates en torno a la instalación del acogimiento familiar como política pública así como las peculiaridades que, en nuestro contexto local, esas iniciativas han adoptado nos permiten observar las lógicas culturales que las impulsan y modelan. En otras palabras, permiten identificar y problematizar los sistemas de clasificación sobre los cuales esas nuevas iniciativas se construyen, así como las formas en que el derecho de los niños/as “a la convivencia familiar” es interpretado y materializado.

En uno de sus trabajos, Claudia Fonseca (2009) plantea que cuando hablamos de familia los principios contrastantes de sangre y elección forman parte de nuestra manera de comprender la realidad, por lo tanto “vemos” aquello que tiene sentido según un determinado filtro de percepción construido a partir de esas categorías. Sin embargo, continúa Fonseca, es importante tener en cuenta que ese filtro no es aplicado de igual forma en todas las circunstancias. De hecho, hay una clara tendencia a ver el comportamiento familiar de los pobres como más determinado por su biología, mientras que a las clases medias y altas les es atribuido el privilegio de la elección. Así, solo como ejemplo, los casamientos sucesivos y las familias ensambladas que actualmente constituyen una práctica que hace a la “familia moderna”, continúan siendo interpretados como señal de desorganización en familias de sectores populares. Una interpretación similar ocurre en torno a la maternidad, si una mujer profesional de clase media decide recurrir a técnicas de reproducción humana asistida para ser madre, esa decisión se valorará como un ejemplo de maternidad independiente, mientras que en el caso de que una mujer pobre decida continuar sola su embarazo, será considerada como una “madre soltera”. Por ello, Claudia Fonseca plantea que además de sufrir una discriminación económica, los

pobres sufren una discriminación simbólica que se expresa en innumerables ocasiones y en variadas representaciones sobre ellos, sobre sus formas de ejercer la crianza de sus hijos, de expresar el afecto filial, en suma de “ser familia”. Ahora bien, se pregunta Fonseca ¿las políticas del Estado acaban por confirmar o resignificar esos usos discriminatorios de la noción de familia?

En nuestro trabajo, ha sido notorio advertir cómo interpretaciones diferenciales, informadas por distintos prejuicios y estereotipos respecto de las capacidades de unas y otras “familias”, nortean en muchos casos el diseño del acogimiento familiar como política pública. Además, es posible constatar que, de maneras imperceptibles, esas interpretaciones también emergen en la implementación y puesta en marcha de esta modalidad de cuidado; esto es, en la dinámica concreta de este tipo de cuidado alternativo. De hecho, no sólo atraviesan los criterios de selección de los niños que serán incluidos en acogimiento familiar, sino también aparecen con fuerza cuando se debe evaluar el desenlace de esos “casos”. Desenlace para el que no se ha trabajado con la familia de origen, no se le ha brindado suficiente información respecto de dónde se encuentra su hijo, ni tampoco se le proveen las prestaciones que recibe la familia de acogida ni los bienes materiales y simbólicos de los que –por ejercer ese cuidado– esas otras familias se hacen acreedoras, familias para las cuales, por ejemplo, sí está disponible el teléfono del profesional del equipo técnico del programa de acogimiento familiar. Se refuerza así la producción de desigualdades por parte del mismo Estado, y los usos discriminatorios de la noción de familia emergen con fuerza si se analiza la forma en que algunos programas de acogimiento familiar se han comenzado a implementar.

No obstante, es necesario resaltar que también existen otro tipo de experiencias que, aunque minoritarias, constituyen formas diferentes de comprender e implementar el acogimiento familiar. Experiencias con adolescentes, con familias de acogida provenientes del entorno comunitario

de la familia de origen, experiencias en las que la familia de acogida resultó un sostén y pudo acompañar a la familia de origen, son algunas de las formas en que el acogimiento familiar también fue practicado. Se trata en suma de experiencias que permiten imaginar y en consecuencia practicar otras formas de cuidado alternativo, formas en las que la familia de acogimiento no sea transformada en un parámetro para medir todo lo que la familia de origen no puede lograr, sino antes bien pueda ser considerada en tanto apoyo y sostén de una familia que no está y quizá tampoco estará en condiciones de asumir el cuidado cotidiano y la crianza del niño, pero que no por eso merece ser barrida de la vida y de la historia de ese niño/a.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*. No. 88, pp. 35 – 5 Santiago de Chile.
- Achutti, D. y Pallamolla, R. (2017). Levando a justicia restaurativa a serio: análisis crítica de juzgados do Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul. *Redes* 5 (2) pp. 279-289.
- Aertsen, I. *et al.* (2013). An adventure is taking off. Why Restorative Justice and international journal? *Restorative Justice* 1 (1) pp. 1-14.
- Alonso, G. (2009). *La política social municipal en el cruce entre nación y provincia. El caso del municipio bonaerense de General San Martín, Argentina*. Universidad Nacional de General San Martín (mimeo).
- Álvarez, G. y Lulita, A. (2005). *Mapeando el riesgo y la territorialidad en el partido de San Martín. Metáfora, producción de sentido y escala en la construcción de un mapa*. Trabajo presentado en Coloquio de investigaciones etnográficas “territorialidad y políticas”. Centro de investigaciones etnográficas. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.
- Annunziata, R. (2011). Proximidad, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*. No. 40, pp. 57 – 70.
- Annunziata, R. (2008). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. Informe final del concurso: *Gobiernos progresistas en la era*

neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

- Annunziata, R. (2013). Hacia la legitimidad de proximidad. El caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia. *Revista de Historia Bonaerense*, (42), 80-89.
- Argeri, M. (2005). *De guerreros a delincuentes. La desarticulación de las jefaturas indígenas y el poder judicial. Norpatagonia, 1880-1930*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Athanasidou, At., Pothiti H. y Kostas Y. (2008). "Towards a New Epistemology: The Affective Turn". *Revista Historiein* 8: 5-16.
- Auyero, J. (2001.) *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Avdela, E. (2010). *Problems of Crime and Violence in Europe, 1780-2000: Essays in Criminal Justice*. Compilado por Shani D'Cruze y Judith Rowbotham, Lewiston: The Edwin Mellen Press.
- Badinter, E. (1981) *Mother Love: Myth and Reality. Motherhood in Modern History*. Nueva York: Macmillan
- Bailey, F. (1983). *The Tactical Uses of Passion: An Essay on Power, Reason, and Reality*. Nueva York: Cornell University Press.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2002). El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina. En Robert van der Veen, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo (Edit.), *La Renta Básica en la Argentina: Objetivos y Posibilidades del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Barna, A. (2012). Dilemas, estimaciones y decisiones en procesos cotidianos de intervención estatal sobre niños y familias en contextos de desigualdad social, en *Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA*. Santiago de Chile.

- Barna, A. (2015). *La gestión de la infancia entre lo local y lo global. Una etnografía sobre intervenciones destinadas a “restituir derechos de niños” en dispositivos estatales en el marco de las Leyes de Protección Integral.* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires.
- Barrientos, A., Gideon, J. y Molyneux, M. (2008) 'New Developments in Latin America's Social Policy.' *Development and Change* 39 (5), 759- 774.
- Bazemore, G. y Schiff, M. (2005). *Juveniles Justice Reform and Restorative Justice: building theory and policy from practice.* Portland: Willan Publishing.
- Beloff, M. (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano.* Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Beloff, M. (2007). ¿Son posibles mejores prácticas en la justicia juvenil? En Unicef Sennaf. *Derechos de niños, niñas y adolescentes. Conceptos debates y experiencias en justicia penal juvenil* (pp.31-40). Buenos Aires: Unicef- Sennaf.
- Beloff, M. (2016). *¿Qué hacer con la justicia juvenil?* Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Beloff, M.; Freedman, D.; Kierszenbaum, M. y Terragni, M (2015) La justicia juvenil y el juicio abreviado. *Diario La Ley*, Año LXXIX (Nº. 73), pp. 1-8. Buenos Aires.
- Bergesio, L. (2000). *Ganarse la vida. Trabajadores cuentapropia del sector familiar en la estructura socio-económica de San Salvador de Jujuy.* Jujuy: FUNDANDES-FHyCS-UNJu.
- Berlant, L. (1999). "The Subject of True Feeling: Pain, Privacy, and Politics". En *Cultural Pluralism, Identity Politics, and the Law.* Compilado por Austin Sarat y Thomas Kearns. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Biebricher, T., Vogelmann, F. (2012). Governmentality and State Theory: Reinventing the Reinvented Wheel? *Theory & Event*, v. 15, Issue 3.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (2008). La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955). *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, v.15, n.2, p.331-351, abr.-jun.

- Bisaro, E. et al (2012). *Reflexiones sobre las políticas públicas de niñez, los sistemas de protección local y los trabajadores de la infancia. Los derechos de la niñez, necesitan trabajadores y trabajadoras con derechos*. Ponencia presentada en el V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia “Infancia, Adolescencia y Cambio Social”, San Juan, Argentina.
- Bittencourt Ribeiro, F. (2012). Acolhimento de famílias e modos de apoio à (pluri)parentalidade, *Scripta Nova*, vol. 16, nº 395, disponible en: <http://bit.ly/2pI4WQJ>.
- Bohoslavsky, E. (2014). El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas. *Sociedad y Economía No. 26*, 2014, 17-40.
- Bolívar, D. (2011). La víctima en la justicia restaurativa: reflexiones desde una perspectiva psico-social. En Olaizola I. y Francés P. (Eds.), *Justicia Restaurativa y Mediación*, (pp. 1-22). Ediciones Universidad Pública de Navarra.
- Bolivar, D. et al. (2012). Conferencing in South America as an exercise of democracy? An exploration of the “vertical” role of restorative justice. En E. Zinsstag y I. Vanfraechem (Eds.), *Conferencing and Restorative Justice*. UK: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1994). Rethinking the State: genesis and Structure of the bureaucratic field. *Sociological Theory*, v.12, N°1, pp. 1-18.
- Bourdieu, P. (1998a) *Practical Reason. On the Theory of Action*. Stanford University Press, Stanford.
- Bourdieu, P. (1998). Espíritu de familia. En M. Neufeld, M. Grimberg, S. Tiscornia, S. Wallace (comp.), *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, (pp. 37-58). Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P. (1998b). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge, Cambridge U. Press
- Bourdieu, P. (1999a). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Bourdieu, P. (1999b). *Razones prácticas*, Barcelona: Anagrama.
- Bowlby, J. (1969). *Attachment and loss, vol. 1: Attachment*. Nueva York: Basic Books.
- Bowlby, J. (1973). *Attachment and loss, vol.2: Separation*. Nueva York: Basic Books.
- Bowlby, J. (1980). *Attachment and loss, vol.3: Loss, sadness and depression*. Nueva York: Basic Books.
- Briolotti, A. (2017). “Hospitales que enferman, familias que curan: saberes “psi”, maternidad e infancia en la medicina infantil rioplatense (1933-1965)”, en F. Macchioli, L. García, S. Benítez, S. Briolotti, G. Cardaci y V. Molinari, *Itinerarios de la psicología. Circulación de saberes y prácticas en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Burawoy, M. (1998). “The extended Case Method”. En *Sociological Theory* 16 (1): 4-33
- Burgués, M. y Lerner, G. 2006. “Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación de la ley 26.061 – desafíos pendientes” en *Jurisprudencia Argentina* 2006-II.
- Cadermatori, F. (2011). Trabajadores sociales y mercado laboral en Argentina: Apuntes para problematizar el desarrollo de los actuales procesos de trabajo. *Revista Cátedra Paralela*, (8), 70-94.
- Cadoret, A. (1995). *Parenté plurielle. Anthropologie du placement familial*, Paris: L'Harmattan.
- Cadoret, A. (2004). Pluriparentesco y familia de referencia, en D. Marre y J. Bestard (eds.), *La adopción y el acogimiento. Presente y perspectivas*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Cadoret, A. (2006). Enfants placés, parents suppléants: filiation et affiliation. *Informations sociales*, vol. 131, n° 3, pp. 120-121.
- Caminotti, M. (2007). Cuestión local y gobernabilidad municipal en Argentina. Revisando algunos términos del debate. En Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (Coord.), *Procesos políticos comparados en los municipios*

- de Argentina y Chile*. Santiago de Chile: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Candia, M. y Tito F. (2003). Servicio doméstico, control social y circulación de menores en Córdoba durante la segunda mitad del siglo XIX, *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, vol. 2-3, nº 1, pp. 307-320
- Cardarello, A. (2009). Uma família sui generis: a tentativa de criação de uma família substituta para crianças institucionalizadas na FEBEM, en C. Fonseca y P. Schuch (orgs.), *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Carli, S. (Comp.). (2006). *La cuestión de la infancia: entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman, Adriana (Comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carsten, J. (2000). *Cultures of relatedness: new approaches to the study of kinship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2013). Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad. En R. Castel et al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

- CELS (2016). *Hostigados. Violencia y arbitrariedad policial en los barrios populares*. Buenos Aires, CELS.
- Chaves, M. y Segura, R. (2015). *Hacerse un lugar. Circuitos y trayectorias juveniles en ámbitos urbanos*. Buenos Aires: Biblos.
- Cheney, K. (2007) Global Rights Discourse, National Developments, and Local Childhoods: Dilemmas of Childhood and Nationhood in Uganda, East Africa. En *Histoires d'enfant, histoires d'enfance*, Tome I: *Civilisation* (GRAAT Nro. 36, June 2007) *Histoire de l'Éducation*, edited by Rosie Findlay and Sébastien Salbayre, Tours, France: Presses Universitaires Rabelais.
- Chiara, M. (1999). El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense. Ponencia presentada en la Jornada Pobres, pobreza y exclusión social; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto.
- Giordia, C. (2014). *El tránsito institucional y la producción de niños adoptables: Una etnografía de la gestión de la infancia y las familias*. Tesis de Doctorado en Antropología, Universidad de Buenos Aires.
- Clemente, A. (2011). Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa. *Revista Debate Público*. Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Número 1, Abril 2011.
- Cohen S. (1973) *Folks Devils and Moral Panics. The Creation Of The Mods And Rockers*. London: Paladin.
- Colángelo, A. (2012). *La crianza en disputa: medicalización del cuidado infantil en la Argentina, entre 1890 y 1930*. Tesis de Doctorado en Antropología, Universidad Nacional de La Plata.

- Cormick, H. (1997). Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense. En García D. Daniel. *Hacia un nuevo modelo de gestión social*. Córdoba, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Cornwall, A. (2000). *Making a difference? Gender and participatory development*. Institute of Development Studies, University of Sussex. England.
- Cornwall, A. (2002). Making spaces, changing places: situating participation en development”. *IDS Working paper 170*, Institute of development studies, England.
- Cortés, R. (2009). Social Policy in Latin America in the Post-neoliberal Era. In Grugel, J. & Ruggirozzi, P. (Eds.) *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Basings-toke, Palgrave.
- Cortés, R. Kessler, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013) *Cuestiones de Sociología*, N° 9, 2013. ISSN 2346-8904
- Couto, B; Foglia, C. y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Adriana Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cozzi, E. y Mistura, M. E. (2014). Una bronca más: policía y jóvenes de sectores populares en Rosario y Santa Fe. *XI CAAS*, Rosario.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention & Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Essex: Longman.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, vol. 23, No. 1, primer semestre de 2014, México.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (1999). Los ‘menores’ de hoy, de ayer y de siempre: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. *Delito y Sociedad* (13).

- Daroqui, A., López, A., Cipriano García, R. (2012). *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Das, V. (2008). La subalternidad como perspectiva. En Ortega, Francisco (Ed). *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas: Pontificia Universidad Javeriana. Instituto Pensar, pp. 195-215.
- Das, V. (2008). *Sujetos de dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Das, V. (2011). State, citizenship and the urban poor. *Citizenship Studies* 15 (3-4) pp. 319-333.
- Das, V. & Poole, D. (Eds.). (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: SAR Press.
- Das, V. y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de antropología social*, (27), 19-52.
- De Marinis, P. (2011a). La teoría sociológica y la comunidad. Clásicos y contemporáneos tras las huellas de la 'buena sociedad'. *Entramados y perspectiva* 1 (1) pp. 127-164.
- De Marinis, P. (2011b). Derivas de la comunidad. Algunas reflexiones preliminares para una teoría sociológica en (y desde) América Latina. *Sinais* 1 (9) pp. 83-117.
- De Marinis, P. (Coord.). (2012). *Comunidad: estudios de teoría sociológica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Di Leo, P. y Camarotti, A. (2013). *Quiero escribir mi historia. Vidas de jóvenes en barrios populares*. Buenos Aires: Biblos.
- Dobrowsky, Alexandra y Lister, Ruth (2005) Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain. Paper Prepared for Canadian Political Science Association Annual Meetings University of Western, London Ontario June 2-4.

- Domenech, E. y Guido, L. (2003) *El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño*. La Plata: EDULP.
- Donzelot, J. ([1979] 1990). *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Valencia: Pre-textos.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Draibe, S. & Riesco, M. (2009) Social Policy and Development in Latin America: The Long View.' *Social Policy & Administration* 43 (4), 328- 346.
- Dünkel, F. (2014). Juvenile Justice Systems in Europe – Reform developments between justice, welfare and 'new punitiveness'. *Kriminologijos studijos* 1, pp. 31-76.
- Dünkel, F., Grzywa-Holten, J. y Horsfield, P. (Eds.). (2015). *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters. A stock-taking of penal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries*. USA: Forum Verlag Godesberg.
- Durham, E. (1998). Familia y reproducción humana, en M.R. Neufeld, M. Grimberg, S. Tiscornia y S. Wallace (comps), *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Eudeba.
- Eilbaum, L. (2005). La transformación de los hechos en los procesos judiciales: el caso de los 'procedimientos policiales fraguados'. En S. Tiscornia y M. Pita (orgs.), *Derechos Humanos, Tribunales y Policías en Argentina y Brasil* (pp. 131-146). Buenos Aires: Antropofagia.
- Elizabeth, V. y Larner, W. (2005). Racializing the "Social Development" State: Investing in Children in Aotearoa/ New Zealand. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 16 (1), pp.132-158. Doi: 10.1093/sp/jxp001
- Fassin, D. (2013). *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Cambridge. Polity Press.
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

- Fernández Tuñón, C., Medan, M. y Graziano, F. (2017). Medidas alternativas al juicio en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Experiencias novedosas, potencialidades y limitaciones. En P. De Rosa (Comp.), *Revista VI. Derecho Penal Juvenil. Cuartas Jornadas Provinciales de Intercambio del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil*. Bahía Blanca: Induvio Editora.
- Ferreira, J. y Schuch, P. (2010). Direitos e Ajuda Humanitária: um campo de possibilidades. En J. Ferreira y P. Schuch (Orgs.), *Direitos e Ajuda Humanitária, perspectivas sobre família, gênero e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Fonseca C. (2015) A Fabricação Estatal Da Indiferença Parental: agruras da reintegração familiar *Política & Trabalho Revista de Ciências Sociais*, no 43, Julho/Dezembro de 2015, p. 19-35
- Fonseca, C. (1998). *Caminos de adopción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Fonseca, C. (1998). *Caminos de la adopción*. Buenos Aires, Eudeba.
- Fonseca, C. (2002). "Inequality near and far: adoption as seen from the Brazilian favelas", *Law & Society Review*, vol. 2, n° 36, pp. 397-432
- Fonseca, C. (2004). Os direitos da criança. Dialogando com o ECA, en C. Fonseca, V. Terto y A. Caleb Farias (orgs.), *Antropología, diversidade e direitos humanos. Diálogos interdisciplinares*. Puerto Alegre: UFRGS Editora.
- Fonseca, C. (2009). Aventuras familiares: do acolhimento à adoção, en C. Fonseca y P. Schuch (orgs.), *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- Fonseca, C. (2011). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo, en I. Cosse, V. Llobet, C. Villalta y C. Zapiola, (comps.), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

- Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En Tiscornia, Sofia y Pita, María (Eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica* (pp. 9-41). Buenos Aires: Antropofagia.
- Fonseca, C. y Schuch, P. (Orgs.). (2009). *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre, Brasil: Editora UFRGS.
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso: orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miriada*, Año 3, No. 5. (pp. 61-80). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales – Universidad del Salvador.
- Forni, P.; Castronuovo, L. y Nardone, M. (2013). Ni Piqueteros Ni Punteros. Procesos de Organización Comunitaria durante el Kirchnerismo. El Caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *Postdata* Vol. 18, No. 2, pp. 187-214.
- Foucault, M. (1988). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1991). La Gubernamentalidad. En Foucault, Michel et. al. *Espacios de Poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (2007). La ‘gubernamentalidad’. En *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida*, Compilado por Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez. Buenos Aires, Paidós.
- Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Revista Debate Feminista*, marzo, 2(3).
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre editores – Universidad de los Andes.

- Fraser, N. y Gordon, L. (1997). Decoding 'dependency': inscriptions of power in a keyword of the us welfare state. En Shanley, Mary y Narayan, Uma. *Reconstructing political theory. Feminist perspectives*. Pennsylvania PA: University park, the Pennsylvania State University Press.
- Gadda, A. (2008). *Rights, Foucault and Power: A Critical Analysis of the United Nations Convention on the Rights of the Child*. New Directions in Sociological Research Working Paper Series, The University of Edinburgh.
- Gaitán A. (2017). *Juventud y maternidad en el barrio. Etnografía de las negociaciones de sentidos y prácticas en la implementación de políticas sociales en el conurbano bonaerense*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires.
- Gaitán, C; Medan, M. y Llobet, V. (2015). ¿Alguien por casualidad quiere decir algo? Reflexiones sobre las interpretaciones de los silencios en programas de inclusión para jóvenes. *Revista Servicios Sociales y Política Social*, (107), 101-114.
- Gaitán, L. (2006). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños. *Política y Sociedad* 43 (1), pp. 63-80. Doi:10.5209/POSO.23800
- García Mendez, E. y Carranza, E. (1990). *Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Depalma.
- García Méndez, E., Beloff, M. (comps.). (2004). *Infancia, ley y democracia en América Latina: Impacto de la CIDN en los sistemas jurídicos latinoamericanos 1990-2004*. Bogotá: Temis.
- Garland, D. (2005). *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gesteira, S. (2016). *Entre el activismo y el parentesco. Lo público, lo íntimo y lo político. Las organizaciones sociales de personas que buscan sus orígenes*. Tesis de Doctorado en Antropología, Universidad de Buenos Aires.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

- Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, Vol. 27. N° 74, pp. 51 – 80.
- Goffman, I. (2001). *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Golbert, L. (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO/ ASDI. Colección de Becas.
- Gomez Da Costa, A. (1992). Del menor al ciudadano-niño y al ciudadano-adolescente. En AAVV, *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. UNICEF/UNICRI/ILANUD. Buenos Aires: Ed. Galerna.
- González B., I. y Villar, R. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Gonzalez Laurino, C. y Leopold Constáble, B. (2009). *La primacía de la perspectiva de riesgo en las prácticas diagnósticas de niños y adolescentes en el sistema de protección social uruguayo*. Presentado en XXVII Congreso ALAS, ISSN 1852-5202.
- Gonzalez, G. (2014). Progresismo y políticas de seguridad. Tensiones y contradicciones. El caso de la provincia de Santa Fe (2007-2013). *Cuestiones de Sociología*. N° 10. Recuperado de <http://bit.ly/2V9ktol>.
- Gordon, L. (2008) The perils of Innocence, or what's wrong with putting children first. *Journal of the History of Childhood and Youth* 1 (3), pp. 331-350. Doi: 10.1353/hcy.0.0021
- Graziano, F. (2017). *Pequeños juicios. Moralidades y derechos en la administración judicial para menores en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

- Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social* N°27. FFyL – UBA –, Buenos Aires. (pp. 155–174).
- Grinberg, J. (2014). La recepción de los derechos del niño en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. *Virajes antropol.sociol.* Vol. 15 No. 1, enero – junio 2013, págs. 299-325
- Grinberg, J. (2010). De “malos tratos”, “abusos sexuales” y “negligencias”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la ciudad de Buenos Aires, en C. Villalta (comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial Unqui.
- Grosman, C. (2000). La adopción: algunas propuestas tendientes a dar mayor efectividad al derecho del niño a permanecer junto a su familia de origen, en: Actas XIII Conferencia Nacional de Abogados, Federación Argentina de Colegios de Abogados, Comisión 3: Familia y sucesiones, Tema: Adopción.
- Guber, R. (2001). *La Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Ed. Norma.
- Guemureman, S. (1995). La justicia en el banquillo: acerca de cómo los jueces dictan las sentencias. *Delito y sociedad* Año 4 (6-7).
- Guemureman, S. (2010). *La cartografía moral de las prácticas judiciales de los Tribunales de Menores. Los tribunales orales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Guemureman, S. (2011). *La cartografía moral de las prácticas judiciales en los Tribunales de Menores. Los tribunales orales en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Guemureman, S. (2014). Responsabilizar o punir. El debate legislativo en materia de niñez, adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal. *Delito y Sociedad*, abril, (18-19).

- Guemureman, S. (2015). Jóvenes y sistema penal: de las leyes que no fueron y de las leyes que pueden ser. El espejo de Brasil. *Voces en el Fénix*, (51), 80-89.
- Guemureman, S. (2018). La derogación del Régimen Penal de la Minoridad. Ley N° 22278: una cruzada maldita. En A. Quintero (Comp.), *Aportes para una justicia especializada para jóvenes en conflicto con la ley penal*. Buenos Aires: Jusbairees.
- Guemureman, S. (Comp.). (2005). *Érase una vez...en un tribunal de menores*. Buenos Aires: Facultad de Derecho, UBA.
- Guemureman, S. (Dir.). (2015). *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Guemureman, S. y Bianchi, E. (2019). Riesgos no tan explícitos y peligros no tan solapados. Un análisis de los proyectos de ley sobre responsabilidad penal juvenil en Argentina, 2016-2018. *Derecho y Ciencias Sociales*, abril, (20) pp. 1-22.
- Guemureman, S., Daroqui, A. (2001). *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Guy, D. (1998). Madres vivas y muertas. Los múltiples conceptos de la maternidad en Buenos Aires, en D. Balderston y D. Guy (comps.), *Sexo y sexualidades en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Guy, D. (2009). *Women Build the Welfare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880-1955*. Durham and London: Duke University Press.
- Guy, D. (2011). *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar. Caridad y creación de derechos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad del género en el Estado. Nuevas Perspectivas de Análisis*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, No. 32.
- Haney, L and Pollard, L. (Eds.). (2003). *Families of a New World: Gender, Politics, and State Development in a Global Context*. New York: Routledge.

- Haney, L. (1996). Homeboys, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance. *American Sociological Review*, 61 (5), pp. 759-778. Doi: 10.2307/2096452
- Haney, L. (2002) *Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary*. Berkeley: U California Press.
- Haney, L. (2004). Introduction: Gender, Welfare and States of Punishment. *Social Politics*, 11 (3), 333-362.
- Haney, L. (2010). *Offending women. Power, punishment and the regulation of desire*. Berkeley: University of California Press.
- Haney, L. (s/d). Familial Death and the penal state: disadvantaged fatherhood in an era of mass imprisonment.
- Haney, L., (2000). Feminist state theory: Applications to jurisprudence, criminology, and the welfare state. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 641-666
- Haney, L., & March, M. (2003). Married fathers and caring daddies: Welfare reform and the discursive politics of paternity. *Social Problems*, 50(4), 461-481.
- Hartjen, C. (2008). *Youth, Crime & Justice. A Global Inquiry*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Hendrick, Henry (2002) *Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretative Survey, 1800 to the Present*. En: James, Allison y Prout, Alan (Ed.): *Constructing and Reconstructing Childhood. Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. Segunda Edición. Routledge Falmer, Oxon
- Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- James, A. and James, A. (2001). *Childhood: Toward a Theory of Continuity and Change* the ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. May. (pp. 25-37).

- Jorolinsky, K. (2010). *Retornar a la buena senda. Administración de justicia penal para adolescentes en los Tribunales Orales de Menores de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2008)*. Tesis, UBA, Facultad de Ciencias Sociales.
- Jorolinsky, K. (2015). Proyectos y tentativas de modificación del Régimen Penal de la Minoridad: Mil intentos y ningún invento. En S. Guemureman (Dir.), *Políticas Penales y de Seguridad dirigidas hacia Adolescentes y Jóvenes*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Kabeer, N. (2006). Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of 'Durable Inequalities' in the Asian Context. IDS Working paper 4, Institute of development studies, England.
- Kay, E. M. Tisdall, M. and Hill, M. (2010). Policy Change under Devolution: The Prism of Children's Policy. *Social Policy & Society*, 10(1), 29-40 Cambridge University Press. doi:10.1017/S1474746410000369
- Kemshall, H. (2008). Risks, rights and justice: Understanding and responding to Youth risk. *Youth Justice*, april, 8 (1) pp. 21-37.
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular. *Espacios en blanco*, 22(1), 165-198.
- Kessler, G. y Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D. Y Murard, M (Coords). *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desintitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós
- Kindgard, F. (2009). Los conflictos sociales bajo la política neoliberal. En Lagos Marcelo (Dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.

- Lagos, M. y Gutiérrez M. (2009). La década del menemismo y la ingobernabilidad en Jujuy. Nación, región y provincia en los noventa. En Lagos Marcelo (Dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila
- Langer, M. y Beloff, M. (2015). Myths and Realities of Juvenile Justice in Latin America. En F. Zimring, M. Langer y D. Tanenhaus (Eds.), *Juvenile Justice in Global Perspective*. NYU Press, UCLA School of Law, Public Law, Research Paper No. 16-35.
- Latimer, J., Dowden, C., & Muise, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *Prison Journal*, 85(2), pp. 127-144.
- Laurell, A. C. (1999). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En Borganni, E. y Montaña, C. *La política social hoy*. San Pablo: Cortez.
- Leinaweaver, J. (2009). *Los niños ayacuchanos. Una antropología de la adopción y la construcción familiar en Perú*. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.
- Lenoir R. (1991). "Politique familiale et construction sociale de la famille", *Revue française de science politique*, vol. 41, n°6, pp. 781-807.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and new labour*. New York: Palgrave.
- Lind, A. (2011). Gender, neoliberalism and post-neoliberalism: re-assessing the institutionalization of women's struggles for survival in Ecuador and Venezuela. In Chant, S. (Ed.) *The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, research and policy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Lionetti, L. (2009). Las Escuelas De Primeras Letras en el escenario social de la Campaña Bonaerense (1850-1875). *Naveg@mérica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas*. 2010, n. 4. n. 4. Recuperado de <http://bit.ly/30MseBz>.

- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26 (2), pp. 315-335. Doi: 10.1177/0261018306062588
- Lister, R. (2002). Investing in the Citizen-Workers of the Future: New Labour's 'Third Way' in Welfare Reform. Presentado para la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, <http://bit.ly/2pDixZq>, consultada 3/7/07
- Lister, R. (2008). Unpacking Children's citizenship. En Invernizzi, Antonella y Jane Williams (Eds): *Children and Citizenship*, Sage: Londres. Sage.
- Litichever, C. (2017). *Trayectorias y circuitos institucionales de adolescentes que viven fuera de sus hogares de origen. Entre la escuela y las instituciones de atención a la infancia y adolescencia.* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- LLobet, V. (2008). Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de Derechos. En Granda, J. (Ed.). *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*. Ecuador: FLACSO. [Ponencia preparada para el congreso de 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador]
- Llobet, V. (2009). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de la infancia.* Buenos Aires: Novedades educativas.
- Llobet, V. (2009). Género y Políticas Sociales para la Infancia y la Adolescencia: ¿Una relación ausente? En S. Ortale, y R. M. Enriquez (Comps.). *Política Social en América Latina y Género: Configuraciones/Reconfiguraciones en la participación de las mujeres*. Buenos Aires: Biblos.
- LLobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Revista de Psicología*, Vol. 23, No. 3. pp. 447-460.
- Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre teoría feminista y el campo de los estudios de infancia. *Frontera Norte*, 24 (28) pp.7-36.

- Llobet, V. (2013). Estado, categorización social y exclusión de niños/as y jóvenes. Aportes de los debates sobre la exclusión social a los estudios de infancia y juventud. En V. Llobet, *Sentidos de la exclusión social. Necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños, niñas y jóvenes* (pp. 23-50). Buenos Aires: Biblos.
- Llobet, V. (2013). La producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso psi en las políticas sociales en Argentina. Una reflexión sobre el proceso de transición institucional. En Llobet, Valeria, *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. Buenos Aires: CLACSO. (pp. 209-235).
- Llobet, V. (2014). Reflexiones sobre un malentendido. La producción de las necesidades infantiles y la institucionalización de los derechos de los niños/as. *Revista Psicología em Estudo*, 19 (3), pp. 369-380. Doi: 10.1590/1413-73722222501
- Llobet, V. y Villalta C. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niño/as en Argentina. *Revista Latinoamericana de Cs Sociales Niñez y Juventud*, (13).
- López-Gallego, Laura, Galeotti-Galmés, Raquel, Montes-Maldonado, Cecilia. (2018). Gestión de las sexualidades en los sistemas penales: las adolescentes mujeres. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16 (1), 413-426.
- López, A. L. (2010). *Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Luci, F. (2003). Provincia de Jujuy (Informe preliminar). En CIPPEC, *Informe Jurisdiccional No 5, Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio Comparado Sobre El Estado, El Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas* (director: Axel Rivas). Buenos Aires: CIPPEC.

- Lugones, M. (2012). *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Rio de Janeiro: LACED, UFRJ.
- Lugones, M. (2017). ¿Matronato? Gestiones maternas de la protección estatal. *Cadernos Pagu* (51).
- Lugones, M. G. (2012). *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Rio de Janeiro: LACED, UFRJ.
- Lugones, M. G. (2017) ¿Matronato? Gestiones maternas de protección estatal *Cadernos Pagu* (51): e175102
- Lutz, C. y White, G. (1986) "The anthropology of emotions" *Annual Review of Anthropology*, 15: 405-436.
- Macdonald, L. & Ruckert, A. (2009) 'Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction.' In Macdonald, L. & Ruckert, A. (Eds.) *Post- Neoliberalism in the Americas*. Basingstoke, Palgrave.
- Magistris, G. (2013). *El magnetismo de los derechos. Desplazamientos y debates en torno a los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Documentos de trabajo Nro. 40. Colección Red de Posgrados en Ciencias Sociales. CLACSO. ISBN 978-987-722-013-1. Recuperado de <http://bit.ly/2OgjTDN>.
- Magistris, G. (2015). Del niño en riesgo al niño sujeto de derechos. Los ¿nuevos? sujetos destinatarios de los sistemas de protección de la niñez contemporáneos. *Revista Niños, Menores e Infancias*. Nro. 9, Año XIX, abril 2015. Instituto de Derechos del Niño – Universidad Nacional de la Plata. ISSN 1668-8570. Recuperado de <http://bit.ly/2VaCl21>.
- Magistris, G. (2016). *El gobierno de la infancia en la era de los derechos. Prácticas locales de protección y restitución de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Mancini, I. (2015). *Prevención social del delito. Relaciones entre agentes estatales y jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: UNSAM.
- Manes, Y. (s.f.). Un viraje en la política pública para infancia. La participación social como alternativa. Consultado el 10 de febrero 2017. Recuperado de <http://bit.ly/2LHxZMS>.
- Manzano, V. (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Revista Intersecciones en Antropología*, N.º 5, Facultad de Ciencias Sociales, UNCP-BA, Argentina.
- Marre, D. et al (2013). De infancias, niños y niñas. En Llobet, V. (Comp.), *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión* (pp. 9-26). Buenos Aires: CLACSO, ASDI.
- Marshall, T. (1999). *Restorative justice: an overview*. London: Home office.
- Martínez, J. (2004). La guerra de las fotocopias. Escritura y poder en las prácticas judiciales. En J. Palacio y M. Candiotti (comps.), *Justicia y Sociedad en América Latina* (pp. 203-218). Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez, R., Golovanevsky, L., y Medina, F. (2010). Economía y empleo en Jujuy. Documento de proyecto LC/W.344, LC/BUE/W.49, CEPAL.
- Mases, E. (2010). *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mauss, M. (2009) [1921] *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Medan, M; Llobet, V; Gaitán, A. (2017). Los sentidos de “la territorialización” en las políticas de promoción y protección de derechos de niños y jóvenes de Buenos Aires. Ponencia presentada en ALAS, Buenos Aires.

- Medan, M. (2011). Sociabilidad juvenil masculina y riesgo: Discrepancias y acuerdos entre un programa de prevención del delito juvenil y sus beneficiarios. *Última década*, 19, (35).
- Medan, M. (2013a.) Los sentidos del riesgo en programas para jóvenes. En Llobet, V. (Coord.) *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes en el área metropolitana bonaerense*. Buenos Aires: Biblos.
- Medan, M. (2013b). *El gobierno de la "juventud en riesgo" y los programas de prevención social del delito en el AMBA: entre la seguridad y la inclusión*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina.
- Medan, M. (2014). Distintos mensajes estatales en la regulación de la 'juventud en riesgo'. *Astrolabio*, 13, pp. 313 – 343.
- Medan, M. (2014b). Articulaciones de edad y género en la construcción de feminidades en un programa de prevención del delito juvenil. *Zona Franca*, año XXII (23) pp. 28-35.
- Medan, M. (2016). Justicia restaurativa y mediación penal con jóvenes: una experiencia en San Martín, Buenos Aires. *Delito y Sociedad* (41) pp. 77-106.
- Medan, M. (2018). Justicia juvenil restaurativa en Argentina: discursos, prácticas y condiciones de posibilidad, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Delito, Derecho y Justicia Penal en el Sur Global, Santa Fe, 7 al 9 de noviembre.
- Medan, M. (2018). Relaciones entre el sistema penal juvenil y el sistema de protección de derechos: la necesidad de fortalecerlas especialmente en el ámbito local. En Alejandra Quintero (coord.) *Aportes para una justicia especializada para jóvenes en conflicto con la ley penal*, pp. 87-98. Buenos Aires: Jusbaire. 978-987-768-042-3 (360 páginas).

- Medan, M., Villalta, C. y Llobet, V. (2018). Entre inercias burocráticas y evaluaciones sobre las familias: adolescentes privados de libertad en Buenos Aires, Argentina. *Estudios Socio Jurídicos* 21 (1).
- Menéndez, D. y Miguez, P. (2009). El trabajo precario en el Estado. El caso argentino en los años noventa. En Battistini, O. et al (Comps.), *Los trabajadores en la nueva época capitalista: Entre el ser y el saber*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel et al. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Merry, S. (2003). Human Rights Law and the Demonization of Culture (And Anthropology Along the Way). En *Polar: Political and Legal Anthropology Review* Vol. 26, No. 1: 55-77
- Merry, S. (2006). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. In *American Anthropologist*, Vol. 108, Issue 1, pp. 38–51, ISSN 0002-7294, electronic ISSN 1548-1433. Recuperado de <http://bit.ly/31L0nDc>.
- Merry, S. E. (2007). Pluralismo Jurídico. En S. E. Merry, J. Griffiths y B. Tamanaha. *Pluralismo jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Merry, S. E. (2009). Vernacularization in Action: Using Global Women's Human Rights Locally. *Special Issue of Global Networks* 9 (4).
- Merry, S. E. (2003). "Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence" *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (May, 2003), pp. 343-381
- Milanich N. (2001). Los Hijos De La Providencia: El Abandono Como Circulación En El Chile Decimonónico. *Revista De Historia Social Y De Las Mentalidades* No5, Invierno 2001, Pp. 79-100

- Milanich, N. (2002). Illegitimacy and Illegitimates. En Hecht, Tobías (Ed.) *Minor Omissions: Children in Latin American History and Society*. Madison: University of Wisconsin Press, 72–101.
- Mintz, S. (2008). Reflections On Age As A Category Of Historical Analysis. *Journal of the History of Childhood and Youth*, 1(1), 91–94.
- Molyneux, M. (2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America – Mothers at the Service of the State?. Gender and Development Programme Paper No. 1, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Molyneux, M. (2008). The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? *Development and Change* 39 (5), 775-797.
- Muncie, J. (2008). The ‘punitive turn’ in juvenile justice: Cultures of control and rights compliance in Western Europe and the USA. *Youth Justice*, august, 8 (2) pp. 107-121.
- Muncie, J. y Goldson, B. (Eds.). (2006). *Comparative Youth Justice*. London: Sage.
- Muzzopappa, E., Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (1), 13-42.
- Nari, M. (2005). *Políticas de maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires: Biblos.
- Olaviaga, S. y Marazzi, V. (2010) Inversión pública social en infancia y adolescencia. Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón, CIPPEC y Unicef, Buenos Aires.
- Orloff, A. (2003). Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies and Modernity. Presented at *New Challenges for Welfare State Research Annual Meeting of the International Sociological Association*.

tion Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC19) August 21-24, University of Toronto, Canada

- Ortiz Bergia, M. (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1 (1), 59-84. Recuperado de <http://bit.ly/2nfZPq7>.
- Ouellette, F. (1995). La part du don dans l'adoption, *Revista Anthropologie et Sociétés* 19 (1-2): 157-174.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de Trabajo, año 2(3)*, 47-68.
- Pasin, J. (2015). Una reflexión sobre los riesgos de los usos de la noción de riesgo en las políticas públicas orientadas al tratamiento de la "juventud en conflicto con la ley. En Guemureman, S. (comp), *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*, pp. 199-228. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. CEPAL.
- Paz Trueba, Y. (2009). La participación de las mujeres en la construcción del Estado social en la Argentina. El centro y sur bonaerenses a fines del siglo XIX y principios del XX. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti" Córdoba (Argentina)*, año 9, n° 9, pp. 117-134.
- Perelmiter, L. (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (Comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 135-170). Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

- Perelmiter, L. (2012). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente. Dossier. Hacia una socio-historia del gabinete nacional. *Revista PolHis* Año 5 Nro 9 Primer Semestre. Pp. 309-318.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires, UNSAM EDITA.
- Perelmiter, Luisina. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, N° 89, mayo-agosto, 2012, pp. 431-458
- Pita, M. V. (2010). *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra de la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Platt, A. (1988). *Los salvadores del niño: o la invención de la delincuencia*. México: Siglo XXI.
- PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Informe sobre desarrollo humano. Derechos humanos y desarrollo humano*. PNUD.
- Poole, D. (2006). Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Alteridades* 16 (31) pp.9-21.
- Porter, D. & Craig, D. (2004) “The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of inclusive liberalism”. *Review of International Political Economy* 11 (2), 387-423.
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy without borders: The international children’s rights regime. En *Disasters* 25 (2). Oxford: Blackwell Ed.
- Put, J., Vanfraechem, I. y Walgrave, L. (2012). Restorative Dimensions in Belgian Youth Justice. *Youth Justice* 12 (2) pp. 83-100.

- Ramacciotti, K. (2010.) Estado, Instituciones y actores Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. *REMS* – Año 3 – No 3 – Noviembre 2010.
- Rammaciotti, K. (2012). Reseña Patologías de la patria. Enfermedades, enfermos y nación en América Latina. En Hochman, Gilberto; Di Liscia, María Silvia y Palmer, Steven (Orgs), *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 40, No. 73, pp. 224-227. Buenos Aires: Editorial Lugar.
- Recio, A. (2007). Precariedad laboral: del neoliberalismo a la búsqueda de un modelo alternativo. Trabajo presentado en Congreso *El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización*. Bilbao.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, Fabián (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala
- Reynolds, P; Nieuwenhuys, O. y Hanson, K. (2006). Refractions of Children's Rights in development practice. A View From Anthropology. *Childhood* Vol 13(3): pp. 291–302.
- Riesco, M. (Ed.) (2007) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Houndsmill, UNRISD/Palgrave.
- Riveiro, L. y Villagrán, L. (s.f.) Debates sobre la implementación de políticas de niñez en la provincia de Buenos Aires, a partir de las experiencias de las organizaciones sociales.
- Rodríguez Gusta, A. (2008a). Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del conurbano bonaerense. *Miríada*, pp-81-113.

- Rodríguez Gustá, A. (2009). Llenando el “casillero vacío” en la equidad de género: derechos y redistribuciones en la implementación del plan jefes y jefas de hogar desocupados en el municipio de Morón. *PostData*, 14, pp. 129-155.
- Rodríguez Gustá, A. (2008b). Género, instituciones y capacidades relacionales del estado. Dos regímenes de implementación local en un mismo municipio del conurbano bonaerense. Ponencia a ser presentada en el Cuarto Congreso de Políticas Sociales *Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas de inclusión social*. Santa Fe, Argentina.
- Rodríguez Gustá, A. (2014). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, (22), 559-576.
- Rodríguez-Gustá, A. (2004). Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. Trabajo presentado en el IX Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil, ISTR y CIAGS/UFBA.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran BuenosAires, en *Revista Territorios*, N.º 31, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas* No. 5, pp. 41-61. Ciudad de Buenos Aires: FLACSO.

- Rojas Novoa, S. (2017). *La protección de la infancia en América: una problematización histórica del presente. El caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña, y los Adolescentes (1927-1989)*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, en cotutela con la Université PARIS DIDEROT – PARIS 7.
- Rose, N. (1996). ¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio de gobierno. *Revista argentina de sociología*, enero/junio 2007 [1996] 5 (8).
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Rose, N. (2006). Governing “advanced” liberal democracies. In Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil (Orgs.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell. pp. 144-162.
- Ruggiero, K. (1994). “Honor, maternidad y el disciplinamiento de las mujeres: infanticidio en el Buenos Aires de finales del siglo XIX”, En *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*, Compilado por Lea Fletcher, Buenos Aires: Feminaria
- Sáin, M. (2015). *El leviatán azul. Política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Salvia, A. (2003). Mercados segmentados en la Argentina: fragmentación y precarización social del trabajo (1991 – 2002). *Laboratorio*, 4, (11:1), 5 – 11.
- Salvia, A., Tissera, S. et al. (2000). Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990 – 2000). *Cuadernos del CEPED*, (4), 123 – 167.
- Santillán, L. (2009). Antropología de la crianza: la producción social de “un padre responsable” en barrios populares del Gran Buenos Aires, *Revista Etnográfica*, vol. 13, nº 2, pp. 265-289.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. (2011). *Poder judicial y dictadura. El caso de la morgue judicial*. Buenos Aires: Del Puerto-CELS.

- Sarrabayrouse Oliveira, M. (1998). *Poder Judicial: Transición del escriturismo a la oralidad*. Tesis, UBA, Facultad de Filosofía y Letras.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. (2004). La justicia penal y los universos coexistentes: Reglas universales y relaciones personales. En S. Tiscornia (Comp.), *Burocracias y violencia, Estudios de Antropología Jurídica* (pp. 203-238). Buenos Aires: Antropofagia.
- Schneider, D. (1984). *A Critique of the Study of Kinship*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schuch, P. (2008). A “Judicialização do Amor”: sentidos e paradoxos de uma Justiça “engajada” Campos 9/1:9-28.
- Schuch, P. (2008). Tecnologias da não-violência e modernização da justiça no Brasil. *Civitas* 8 (3) pp. 498-520.
- Schuch, P. (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre, Brasil: Editora UFRGS,
- Schuch, P. (2012) Justiça, Cultura E Subjetividade: Tecnologias Jurídicas E A Formação De Novas Sensibilidades Sociais No Brasil. *Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*. Vol. XVI, núm. 395 (15).
- Schuch, P. (2013). Como a família funciona em políticas de intervenção social? *Civitas*, vol 13 nro 2 pp. 309-325, maio-ago.
- Schuch, P. y Fonseca, C. (2009). Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico. Porto Alegre: UFRGS.
- Scott, C. (1999). Reaching beyond (without abandoning) the category of “economical, social and cultural rights. *Human Rights Quarterly*, aug99, vol 21, issue 3, pp. 633-660.
- Scott, J. (1996). *Only Paradoxes to Offer: French Feminists and the Rights of Man*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scott, J. (2013). *Decoding Subaltern Politics. Ideology, Disguise and Resistance in Agrarian Politics*. Oxon y Nueva York: Routledge.
- Segalen, M. (2013) *Sociología de la Familia*. Mar del Plata: EUEM
- Seoane, M. I. (1982). Un expediente sobre adopción de 1787-1788. *Revista de Historia del Derecho*, (10), 428-439.
- Sherman, L., & Strang, H. (2007). Reducing harm to victims “Restorative justice in the UK: the four settings. En *Restorative justice: the evidence*, pp. 62-68. London. The Smith Institute.
- Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, nº 10, pp. 21-49.
- Silva Dantas, L. (2011). *Criando parentesco? Um estudo sobre o “Apadrinhamento Afetivo” em Porto Alegre/RS*. Tesis de Doctorado en Antropología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Soldano, D. (2010). Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990 – 2004). En Gabriel Kessler, Maristela Svampa e Inés González Bombal (Coords.), *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad* (pp. 369-427). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal* (10). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stephens, S. (Compiladora) (1995). *Children and the Politics of Culture*. Nueva Jersey. Princeton University Press.

- Stoler, A. (2004). Affective States, En *A Companion to the Anthropology of Politics*, compilado por David Nugent y Joan Vincent, 4-20. Nueva York: Blackwell.
- Stoler, A. (2010) *Carnal Knowledge and Imperial Power. Race and the intimate in the Colonial Rule*. Berkeley, University of California Press.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tabbush, C. (2010). Latin American women's protection after adjustment: a feminist critique of conditional cash transfers in Chile and Argentina. *Oxford Development Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 437 – 459. Doi: 10.1080/13600818.2010.525327
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2015). Igualdad de género y movimientos sociales en la Argentina posneoliberal: la Organización Barrial Tupac Amaru. *Perfiles Latinoamericanos*. vol. 23 núm. 46, pp. 147-171.
- Tabbush, C. (2009). Gender, citizenship and New Approaches to Poverty Relief: Conditional cash Transfer Programmes in Argentina. In Razavi, S. (Ed.) *The Gendered Impact of Liberalization Towards 'Embedded Liberalism'?* New York, Routledge/UNRISD.
- Tissera Luna, M. (2014). Disputas en torno a la instalación del cuidado y protección de los niños y los cuidados parentales como una “problemática social”. Tesis de Licenciatura en Antropología, Universidad de Buenos Aires.
- Torres, F. (2016). Organización Barrial Tupac Amaru en San Salvador de Jujuy: ¿Un movimiento social urbano? *Revista Question*, Vol. 1, Nro. 49, enero-marzo, 415-430.
- Tossounian, C. (2013). Women's Associations and the Emergence of a Social State: Protection for Mothers and Children in Buenos Aires, 1920 – 1940. *J. Lat. Amer. Stud.* 45, 297–324 Cambridge University Press.
- Uriarte Bálsamo, P. y Fonseca, C. (2009). “Paradoxos inherentes nos programas de atendimento para crianzas em risco: o caso do Programa de Lares Substitutos –RS”,

en C. Fonseca y P. Schuch (orgs.), *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

- Vallarino, Ma. P. (2009). La cuestión metropolitana en una agenda de gobierno municipal: el caso de San Martín (1999-2006). *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009*. Ponencia. Organizado por SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.
- Van Ness, D. (2010). Restorative Justice as World View. *Seminar Two: International perspectives on RA*, presented at the ESRC Funded Seminar Series: Restorative Approaches to Conflict in Schools, Cambridge.
- Van Ness, D. y Strong, K. (2015). *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*. New York: Routledge.
- Verlurtas, M. (2001). Repercusiones en el mercado de trabajo profesional, a partir de las transformaciones del Estado y sus políticas sociales. Recuperado de <http://bit.ly/333wkqS>.
- Vianna, A. (2002). Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Organizado por Souza L, Antonio Carlos, p. 271-312. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Vianna, A. (2010). Derechos moralidades y desigualdades: consideraciones a partir de procesos de guarda de niños. En C. Villalta (Comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos* (pp.21-72). Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta C. y Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), pp. 167-180. Doi:10.11600/1692715x.1319230914

- Villalta C. y Tiscornia, S. (2014). Un vasto campo de estudios: la familia y el parentesco en la perspectiva antropológica, *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 63, n° 5, pp. 75-85.
- Villalta, C. (2004). Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores. En S. Tiscornia (comp.), *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica* (pp. 281-326), Buenos Aires, Antropofagia.
- Villalta, C. (2005a) Las primeras formas legales de la adopción de niños: nuevos procedimientos y disputas. *Revista Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, (20), 371-389.
- Villalta, C. (2010). La conformación de una *matriz interpretativa*: la definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad, en: Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (comps.) *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1880-1960)*, Prohistoria, Rosario.
- Villalta, C. (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social* Vol. 1, N° 2, Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 81-99.
- Villalta, C. (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y
- Villalta, C. (2010b). Introducción, En Villalta, Carla (Comp.). *Infancia, justicia y derechos humanos*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. (2011). Entregas, adopciones y dilemas en el campo de los organismos destinados a la infancia, *Revista de Estudios Feministas*, n° 19, pp. 103-123.
- Villalta, C. (2011). Estado de Situación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Mendoza y San Juan. Informe final de Investigación PIUBAMAS/UBA -Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

- Villalta, C. (2012). *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.
- Villalta, C. (2013). Un campo de investigación Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, pp. 245-268, maio-ago.
- Villalta, C. (2013b). Estrategias políticas y valores locales. El impacto de la apropiación criminal de niños en la sociedad argentina. En Llobet, Valeria, *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión* (pp. 185-208). Buenos Aires: CLACSO.
- Villalta, C. (Comp). (2010). *Infancia, justicia y derechos humanos*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. et al. (2015). *El derecho del niño a ser oído y la figura del abogado del niño en la justicia de familia*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y UBA, Facultad de Filosofía y Letras.
- Villalta, C. y Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Nuevas normativas y circuitos en el campo de las políticas y dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 167-180.
- Visacovsky, N. (2007). San Martín, Ciudad de la Tradición y Capital de la Industria. *Serie "Documentos de trabajo"* de la Escuela Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de <http://bit.ly/2IzoRIj>.
- Vommaro, G. y Quirós, J. (2011). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, N° 36, pp. 65-84.
- Walgrave, L. (Ed.). (1998). Restorative Justice for juveniles. Potentialities, risks, and problems. *A selection of papers presented at the International Conference, Leuven, May 12-14, 1997*, Leuven: University Press.
- Walgrave, L. et al. (2013). Why restorative justice matters for criminology. *Restorative Justice: An International Journal* 1 (2) pp. 159-167.

- Williams F. (1995). Race/Ethnicity, Gender, and Class in Welfare States: A Framework for Comparative Analysis. *Social Politics* Summer, pp. 127-159
- Woodhead, M. (1997). Psychology and the Cultural Construction of Children's Needs. En James, A. y Prout, A. (1997) *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of childhood*, pp. 63-84. Londres: Falmer.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.
- Zapiola, M. C. (2006). ¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890" en Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo/ UNGS.
- Zelizer, V. (1984). *Pricing the Priceless Child. The Changing Social Value of Childhood*. New Jersey, Princeton U. Press.
- Zelizer, V. (1992) *Pricing the Priceless Child. The Changing Social value of Children*. Princeton: Princeton University Press.
- Zelizer, V. (2009). *La negociación de la intimidación*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zimring, F., Langer, M. y Tanenhaus, D. (Eds.). (2015). *Juvenile Justice in Global Perspective*. NYU Press, UCLA School of Law, Public Law, Research Paper 16-35.

Fuentes e informes

- CABA, Dirección de Estadística y Censos, Adopciones por tipo de adopción y sexo del menor adoptado. Ciudad de Buenos Aires. Enero 2010/Septiembre 2017 <http://bit.ly/31KSBJs>, accedido el 1 de febrero de 2019.

- CEPAL 2004 Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Pablo Vinocur Leopoldo Halperin Serie Políticas Sociales Nro. 85, Santiago de Chile.
- Diario La Prensa (2018). El 20% de la totalidad de los niños dados en guarda preadoptiva fueron devueltos. Disponible en: <http://bit.ly/2oNACUp>, accedido el 05/03/2018.
- Infancia en Deuda Shadow Report, 2017
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Recuperado de <http://www.indec.gov.ar>.
- Ministerio de Desarrollo Social de PBA – Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministerio de PBA – UNICEF. (2011). *Informe Apoyo a la instalación del Observatorio Social del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la provincia de Buenos Aires*.
- Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación. Indicadores básicos, Argentina 2017. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Recuperado de <http://bit.ly/2Ma8Fhr>.
- Observatorio del Conurbano. (2010). *Hogares y porcentaje de hogares con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas según jurisdicción*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de <http://bit.ly/2VaWGnP>.
- Organización Barrial Túpac Amaru (2014) *Anuario*. Rosario. Ordenanza N° 8143/2007. Creación del Consejo Municipal de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y adolescentes.
- SANTA FE. Decreto Reglamentario 0619/2010. Ley 12967.
- SANTA FE. Expediente de sanción de la ley 12967.
- SANTA FE. Pleno Bravo I. Acordada de los Jueces de Familia de Santa Fe, 2009.
- SANTA FE. Pleno Bravo II. Acordada de los Jueces de Familia de Santa Fe, 2011.

- SENAF-UNICEF. 2014. Relevamiento de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina.
- Taller de Estudios Laborales. (2011). Informe de estadísticas laborales y económicas. Mayo. Recuperado de <http://bit.ly/2Ikbdsq>.
- UNICEF (2008). Adolescentes en el sistema penal. Situación actual y propuestas para un proceso de transformación. Buenos Aires: MDS, UNTREF, UNICEF.
- UNICEF y Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2017). Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional/ Actualización 2017.
- UNICEF, 2018. Justicia juvenil. Investigación sobre medidas no privativas de la libertad alternativas al proceso judicial en la Argentina. Recuperado de <http://bit.ly/2OirMIM>, accedido el 4/04/19.
- UNICEF, 2019. Ideas para contribuir al debate sobre la Ley de Justicia Penal Juvenil. Recuperado de <https://uni.cf/2IkjiIz>, accedido el 10/06/19
- UNICEF. 2016. Estado de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina. Buenos Aires.

